

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:65

Markku Lehto

Sosiaaliturvan uudistuminen

RAKENNE- JA KÄRKIHANKKEILLA

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	16.12.2016
Tekijät	Toimeksiantaja
Markku Lehto	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä

Muiston nimi
Sosiaaliturvan uudistuminen rakenne- ja kärkihankkeilla

Tiivistelmä

■ Tehtävänä on sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueelle kuuluvien kärkihankkeiden ja niihin kiinteästi liittyvien muiden hankkeiden vaikuttavuuden arvioiminen sekä toimeenpanon ja yhteisvaikutuksen tehostamiseen tähtäävien ehdotusten tekeminen.

Hankkeita on valmisteltu huolella ja taustalla on käytetty laajalti asiantuntemusta. Tulostavoitteiden ja seurantaindikaattoreiden asettelua on koordinoitu ja yhteisiä tapaamisia ja keskusteluja on järjestetty kiittävästi.

Hankkeiden edetessä yhteinen väljä tavoite on kuitenkin menettänyt merkityksensä. Yhdistämällä tietoisesti ja painokkaasti hankkeet yhteisen tavoitteen taakse on mahdollista muuttaa sosiaaliturvan ote aktiiviseksi ja ennakoivaksi. Tavoitteena tulisi olla ihmisen oman kyvykkyyden kohentaminen niin, että hänen itsenäinen elämänhallintansa paranee. Huomio on kiinnitettävä toimintakykyyn, toimintaympäristöön, motiiviin ja muutostahtoon.

Kärkihankkeilla on mahdollista tehostaa toimintaa ja hidastaa kustannusten kasvua. Tehokkuutta parhaiten parantavat mallit olisi muokattava toimeenpantavaan muotoon ja edistettävä kenttätössä voimakkaasti niiden maastouttamista. Hankkeilla kannustetaan työmarkkinoille siirtymistä ja kokeillaan uusia keinoja sovittaa ansiotulo ja sosiaaliturva keskenään. Tutkimustietoa kannusteiden vaikutuksista tulisi olennaisesti lisätä. Digitalisointia tulisi rohkeasti ja ennakkoluulottomasti käyttää palvelujen tuottavuuden parantamiseen, mutta samalla on huolehdittava siitä, että viimeinen viidennes pysyy mukana.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan sopeuttaminen kansainväliseen toimintaympäristöön tulee perustua kansallisen sosiaaliturvan tavoitteista johdettuihin linjauksiin. Niitä seuraamalla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon EU:ssa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa. Maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksiin tulisi vastata kehittämällä erikseen haja-asutusalueille sopivia toimintamalleja.

Useiden hankkeiden tavoitteena on, että toimenpiteiden tarkastelusta siirrytään kokonaisuuden hallintaan. Keinot ovat osaksi samoja, osaksi erilaisia. Työn edetessä on syytä arvioida yhdessä, miten erilaisten keinojen vaikutuksia voidaan tehostaa ja miten niitä voitaisiin käyttää tukemaan toisiaan.

Asiakkaiden, henkilöstön ja johdon ymmärrys hankkeen tavoitteista ja sitoutuminen hankkeeseen on varmistettava etukäteen. Hankkeen aikana on lujitettava motiivia ja muutostahtoa. Hallinnon aloittain rakennettujen toimintamallien lisäksi tarvitaan ryhmät yhdistäviä ketjukonsepteja, jotka kytkevät eri hallinnonalojen toimintamallit kitkattomasti ja koko laajuudessaan toisiinsa. Hyvän lopputuloksen varmistamiseksi hankkeiden johtamista yhtenä kokonaisuutena tulisi vahvistaa.

Asiasanat
sosiaaliturva, sosiaalimenot, elämänhallinta, eriarvoisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2016:65

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-952-00-3847-2
URN:ISBN:978-952-00-3847-2
<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3847-2

Kokonaissivumäärä
38

Kieli
suomi

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	16.12.2016
Författare	Uppdragsgivare
Markku Lehto	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel

Reform av den sociala tryggheten genom struktur- och spetsprojekt

Referat

■ Uppgiften är att bedöma effekten av spetsprojekten inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde och övriga projekt som hör samman med dem samt att utarbeta förslag som siktar på att effektivisera genomförandet och samverkan.

Projekten har beretts omsorgsfullt och omfattande sakkunskap har anlitats. Uppställningen av resultatmål och uppföljningsindikatorer har samordnats och gemensamma möten och diskussioner har ordnats på ett berömligt sätt.

I takt med att projekten framskridit har dock det allmänt formulerade målet förlorat sin betydelse. Genom att medvetet och eftertryckligt förena projekten bakom ett gemensamt mål är det möjligt att göra den sociala tryggheten aktiv och proaktiv. Målet bör vara att höja människans egen förmåga så att hans eller hennes självständiga livskompetens förbättras. Uppmärksamheten ska fästas vid funktionsförmågan, verksamhetsmiljön, motivet och förändringsviljan.

Det är möjligt att effektivisera verksamheten och bromsa ökningen av kostnaderna genom spetsprojekten. De modeller som bäst förbättrar effektiviteten bör bearbetas till en genomförbar form och etableringen av dem i fältarbetet starkt främjas. Med hjälp av projekten uppmuntras en övergång till arbetsmarknaden och försök med nya metoder görs för att samordna förvärvsinkomst och social trygghet sinsemellan. Forskningsdata om effekterna av incitamenten bör ökas i väsentlig omfattning. Digitalisering bör användas djärvt och fördomsfritt för att förbättra tjänsternas produktivitet, men samtidigt ska man se till att den sista femtedelen hänger med.

Anpassningen av den bosättningsbaserade sociala tryggheten till den internationella verksamhetsmiljön ska basera sig på de riktlinjer som följer av målen för den nationella sociala tryggheten. Genom att följa dem strävar man efter att påverka beslutsfattandet inom EU och övriga internationella organisationer. Följderna av den interna migrationen i landet bör bemötas genom att lämpliga verksamhetsmodeller utvecklas separat i glesbygden.

Målet för flera projekt är att man övergår från granskning av åtgärder till hantering av helheten. Metoderna är delvis desamma, delvis olika. I takt med att arbetet framskrider finns det anledning att tillsammans bedöma hur effekterna av olika metoder kan effektiviseras och hur de kunde användas så att de stöder varandra.

Klienternas, personalens och ledningens förståelse för projektmålen och engagemang för projektet måste säkerställas på förhand. Motivet och förändringsviljan ska förstärkas under projektet. Förutom förvaltningens verksamhetsmodeller som byggs upp enligt område behövs kedjekoncept som förenar grupperna och smidigt och i sin helhet sammanbinder förvaltningsområdenas verksamhetsmodeller med varandra. För att säkerställa ett gott slutresultat bör projektledningen förstärkas som en helhet.

Nyckelord

Social trygghet, socialutgifter, livskompetens, ojämlikhet

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2016:65	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	38
ISBN 978-952-00-3847-2	Språk
URN:ISBN:978-952-00-3847-2	finska
http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3847-2	



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

Prologi	5
Lähtökohdista	7
Ajatusmallin muutos	8
Miten hankkeet vastaavat yhteiskunnan muutoksiin	9
Sosiaaliturvan talous	9
Kannustinvaikutukset	10
Työmarkkinoiden muutokset	11
Muuttoliike	12
Digitalisaatio	13
Kansainvälisyyteen sopeutuminen	14
Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeet	16
Passiivisesta aktiiviseen	16
Syrjäytyminen ja eriarvoisuus	17
Toimenpiteistä kokonaishallintaan	18
Tuloksen varmistaminen	19
Kalasta kalastamiseen	24
Hankkeet, tavoite, välineet ja tekijät yhteiskuvassa	26
Seuranta ja hankkeiden ohjaus	26
Päätelmiä ja ehdotuksia sinulle, jolla on aikaa vain viisi minuuttia	28
Epilogi	32
Liite 1 Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeiden kuvaus (STM:n sivu 27.11.2016)	36
Palvelut asiakaslähtöisiksi	36
Terveys ja hyvinvointi	36
Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma	36
Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa	36
Osatyökykyisille tie työelämään	36
Liite 2 Nuoliesimerkkejä hankkeiden välisistä kytkennöistä	38

PROLOGI

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannossa tehtäväkseni asetettiin sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueelle kuuluvien kärkihankkeiden ja niihin kiinteästi liittyvien muiden hankkeiden vaikuttavuuden arvioiminen sekä toimeenpanon ja yhteisvaikutuksen tehostamiseen tähtäävien ehdotusten tekeminen.

Kävin kevään 2016 aikana useita keskusteluja hankkeista vastaavien ja hankkeissa mukana olevien ja niitä seuraavien henkilöiden kanssa. Käsityksekseni muodostui, että hankkeiden koordinointiin oli jo panostettu paljon. Se näkyi muun muassa siinä, että yhteisiä tapaamis- mahdollisuuksia oli järjestetty runsaasti ja yhteistä ohjausta oli sekä valtioneuvoston kanslian että ministeriön puolelta. Ministeriöiden välinen yhteistyö perustui puolestaan työryhmiin ja muihin tapaamisiin. Hankkeita ohjattiin myös tavoitteen asettelussa ja indikaattoreiden asettelussa ja muissa tulosten kuvaamisen tavoissa. STM:n vastuulla olevien hankkeiden lyhyt kuvaus liitteessä 1.

Hankkeista vastaavat olivat siis tietoisia muista lähellä olevista hankkeista. Toiminnallisten yhteyksien määrä tosin riippuu lähinnä kunkin mielikuvituksen runsaudesta. (ks. liite 2.) Hankkeista vastaavat olivat innokkaasti viemässä hankettaan eteenpäin. Taustavoimiksi oli kerätty ansiokkaita asiantuntijaryhmiä.

Myönteisten havaintojen vastapainona kävi ilmi, että hankkeiden liikkeelle saattamisessa oli hankekokonaisuuteen liittyviä organisatorisia, teknisiä ja sisällön rajaukseen liittyviä pulmia, joista seurasi käynnistysviive. Se osaltaan vahvisti sitä, että hankkeissa katse rajautui yhä selvemmin omaan hankkeeseen, sen tavoitteisiin ja siinä käytettyihin toimintatapoihin. Hankkeiden yhteinen väljä tavoite ei käytännössä ohjannut toimintaa. Päinvastoin, hankkeiden takana olevat asiantuntijajoukot olivat omiaan eristämään hankkeita toisistaan, nostamaan niiden omaa profiilia ohi yhteisen sanoman. Se ei mielestäni palvellut hallituksen strategista ajattelua, joka tähtää näiden hankkeiden avulla uudistukseen, joka on enemmän kuin hankkeiden summa. Tavoitteena ei ole vain teknishallinnollinen muutos, vaan muutos ajattelutavassa.

Toinen piirre, johon kiinnitin huomiota koski hankkeiden toimeenpanoa. Ajallisesti eletään vaihetta, jossa hankkeiden tuloksille on todella kysyntää, ei vain ongelmien takia, vaan myös menossa olevan mittavan hallinnollisen sote-uudistuksen takia. Hankkeita on valmisteltu huolella, mutta siitä huolimatta ne tulevat kohtaamaan samat kuolemanlaakson ongelmat kuin kaikki edellisetkin hankkeet. Jos ja kun tulosten halutaan leviävän koko maahan, on erityisesti paneuduttava siihen, miten voimien ehtyminen estetään, miten herätetään motivaatio ja muutostahto yhä uudelleen.

Laadin kevään keskustelujen pohjaksi muistion, jossa käsittelin näitä kysymyksiä ja täydensin sitä vielä kesän kuluessa. Sen perussanoma oli seuraava:

- *Sosiaaliturvan taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset ovat radikaalisti muuttumassa. Vastaukseksi eivät riitä erilliset hankkeet, vaikka ne onnistuisivatkin tehostamaan toimintaa omalla lohkollaan. Kirkkaampi yhteinen ja kaikkiin kentällä toimiviin vetoava tavoite parantaa kaikkien hankkeiden vaikuttavuutta pidemmällä tähtäyksellä. Sen on herätettävä ihmisen omavastuu, läheisvastuu, ammatillinen vastuu sekä johdon vastuu. Tavoitteen pohjalta on muodostettava yhteinen perusviesti ja markkinoitava sitä.*

Muistioon sisältyi yksityiskohtaisia arvioita hankkeista ja tarvittavista toimenpiteistä. Saamani palautteen perusteella muokkasinkin nimenomaan hankkeiden motivoinnin ja muutostahdon osuutta kuvauksessa. Se on olennaisesti lyhennettynä tässä muistiossa kohdassa, jossa käsitellään hankkeiden toimeenpanoa.

Myöhemmät havainnot eivät ole antaneet aihetta muuttaa käsitystä hankkeiden toimeenpanoa uhkaavasta vaarasta. Hankkeista vastaavilla on painava kuorma vedettävänä ja on ymmärrettävää, että hankkeiden integrointiin ei riitä voimia. Kun juuri tavoitteiden, toimenpiteiden ja välineiden integrointi on se taikasana, jolla sote-uudistusta perustellaan, olisi välttämätöntä,

että asiassa päästäisiin eteenpäin. Kysymyshän on siitä, miten näitä kaikkia kymmeniä hyviä pyrintöjä viedään myöhemmin yhtäkaa eteenpäin maakunnan alueella. Jos siihen ei nyt riitä voimia, mistä ne voimat tulevat rutiinien määrään ja uuden organisaation paineisiin hukkuville toimeenpanijoille.

Olen tässä muistiossa tarkastellut ja tehnyt ehdotuksia siitä,

- *miten hallituksen kahdella suurella rakennemuutoshankkeella sekä hyvinvoinnin ja terveyden painoalan ja näihin läheisesti liittyvien kärkihankkeiden avulla voidaan parantaa sosiaaliturvan kykyä vastata yhteiskunnan muutoksiin*
- *ja miten tehostetaan kärkihankkeiden kykyä vastata eriarvoistumiskehitykseen ja konkavisuuden hallintaan sekä miten varmistaa hankkeiden toimeenpanon onnistuminen ja samalla toiminta-ajatuksen uudistaminen.*

Se, mitä lopulta pidetään tärkeänä ja tavoiteltavana, perustuu arvoihin, arvostuksiin ja prioriteetteihin. Olen esittänyt omia arvioitani ja kiinnittänyt huomiota sellaisiin seikkoihin, joiden oletan kiinnostavan työn tilaajaa. Yleisen ja yksityiskohtaisuuden rajan olen vetänyt siten, että pyrin luonnehtimaan ongelman ja esitän suuntaviivoja, joihin ratkaisu voisi perustua yksityiskohtaisiin keinoihin menemättä.

LÄHTÖKOHDISTA

Sosiaaliturvan kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö on kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana muuttunut ratkaisevasti siitä, mitä se oli silloin, kun nykyisen sosiaaliturvan peruspilareita valettiin. Tutuksi ovat tulleet sanat globalisaatio, EU-koordinaatio, heikentävä huoltosuhde, hidas talouskasvu, alhainen työllisyys ja tuottavuus, turbulentit työmarkkinat ja kestävyysvaje.

Uudistusten tekeminen on poikkeuksellisen haastavaa nyt kun julkisen talouden pelivara on käytetty. Sosiaaliturvaa koskevat ratkaisut kohdistuvat niin kotitalouksiin, työmarkkinoihin kuin kansantalouden toimintaedellytyksiin. On löydettävä keinot, jotka samanaikaisesti kevenävät julkisen talouden kuormaa ja huolehtivat siitä, etteivät kotitaloudet joudu kantamaan kohtuutonta riskiä sairauden, työttömyyden tai lasten hoidon takia.

Strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanosta todetaan: ”Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus”. Kärkihankkeiden tehtävänä on uudistaa suomalaista yhteiskuntaa ja vahvistaa kansantalouden kasvuedellytyksiä.

Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeiden pyrkimyksenä on, että kymmenen vuoden kuluessa ”ihmiset voivat paremmin ja kokevat pärjäävänsä erilaisissa elämäntilanteissa”. Tavoite tarkoittaa sitä, että nimenomaan väestön terveydentilassa ja sosiaalisissa oloissa on tapahtunut merkittävä muutos, ei vain sosiaali- ja terveyspolitiikan suoritteissa tai hallinnollisissa järjestelyissä ja tuotantoprosesseissa. Lyhyesti ilmaistuna se tarkoittaa, että elämänhallinta on kokenut.

Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeet

- Asiakaslähtöisyys
- Terveys- ja hyvinvointi
- Lapset ja perheet
- Ikääntyneet ja omaiset
- Osatyökykyiset

Kärkihankkeet kohdistuvat eri väestöryhmiin, lapsiin ja lapsiperheisiin, vanhuksiin ja omaishoitoon, sekä osatyökykyisiin. Lähestymistavat vaihtelevat aidosta koeasetelmasta koe-teltujen mallien toimeenpanoon. Hankkeiden sisällöt koskevat hallinnollisia järjestelyjä, elintavan muutoksia, palveluprosessien joustavoittamista ja uusia toimeentuloturvan muotoja. Hankkeiden toimeenpanijoina ovat valtio, kunnat ja järjestöt. Yhteinen tavoite sitoo hankkeet vain hyvin väljästi yhteen.

AJATUSMALLIN MUUTOS

Ajatus sosiaaliturvan tehtävästä ja hyvinvoinnista on muuttumassa. Hyvinvointia ei ole uusien porttien avaaminen pois työelämästä. Ei myöskään niiden sulkeminen sinänsä. *Luopumisen vaihtoehtoksi on löydettävä uusia työn ja toiminnan mahdollisuuksia.* Sosiaaliturva, koulutus, kuntoutus ja työelämän uudistuminen on ymmärrettävä yhtenä kokonaisuutena.

Yleisellä tasolla talouspoliittiset ja sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat pääosin samoja. Suuri osa sosiaalimenoista syntyy elämäntilanteista, jotka haluttaisiin välttää. Työttömyyden, sairauden ja toimintakyvyn heikkenemisen torjuminen on yhteinen tavoite. Molempien näkökulmasta olisi suotavaa, että näitä tapauksia olisi vähemmän ja ne voitaisiin hoitaa tehokkaammin ja että tarvittaessa rahoittajia olisi enemmän, jolloin kustannukset rahoittajaa kohti alenisivat.

Mitä pitäisi tapahtua

- Vähemmän tapauksia
 - Alempi alkavuus
 - Lyhyempi kesto
- Kustannus/tapaus pienempi
- Enemmän rahoittajia

Vaikka tavoitteet yleisellä tasolla ovat samoja, näkemykset eroavat kun tullaan keinoihin. Sosiaali- ja terveyspolitiikan keinot kustannusten hallinnassa kohdistuvat ensi sijassa toimintaedellytysten parantamiseen, talouspoliittisessa ajattelussa painottuvat etuuksien ja palvelujen tason ja määrän säätely.

Oikeudenmukaisuus ja tehokkuus toteutuvat yleensä parhaiten yhdistämällä nämä kaksi lähestymistapaa, veto ja työntö. Esimerkkinä tästä on eläkeikä. Terveiden koheneminen ja työkyvyn paraneminen ei sellaisenaan johtanut eläkeiän kohoamiseen. Siihen on tarvittu myös eläke-lainsäädännön muutoksia.

MITEN HANKKEET VASTAAVAT YHTEISKUNNAN MUUTOKSIIN

SOSIAALITURVAN TALOUS

Miten hankkeet vaikuttavat sosiaalimenojen kehitykseen eli siihen paljonko kukkarostamme menee sosiaaliturvan rahoittamiseen? Mittapuuna voi käyttää bruttokansantuotteeseen suhteutettuja sosiaalimenoja. Vuonna 2014 luku oli 31,5 prosenttia. Seitsemän vuotta aikaisemmin oltiin 24,5 prosentin tasolla. Hyppy selittää osaltaan valtion velkaantumista.

Vielä jyrkempi nousu nähtiin 90-luvun alussa: neljässä vuodessa 23 prosentista 33 prosenttiin. Siitä palattiin seitsemässä vuodessa lähes lähtötasolle. Pääosan laskusta selitti erittäin nopea talouskasvu ja osan sosiaalimenojen leikkaukset. Nyt näköpiirissä ei ole vastaavaa talouskasvun ihmettä. Hitaan talouskasvun eväillä menokehitys ei käänny alas, vaan jatkaa lievää nousua. Tuleeko tästä olla huolissaan?

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna sosiaalimenot ovat monessa EU-maassa samalla tasolla. Yhteistä kaikille on kuitenkin se, että menojen kasvua koetetaan hillitä. Suhdannevaihteita tulee ja silloin tarvittaisiin pelivaraa. Väestön ikärakenne ei tuo helpotusta näköpiiriin. Vanhuuseläkeikässä olevien osuus kasvaa ja menoista (jotka vuonna 2014 olivat 65 mrd. €) kolme neljäsosaa kohdistuu juuri tähän osaan väestöä.

Vastauksena menokehitykseen on eläkelakeja muutettu. Nyt voimaan tulevan uudistuksen seurauksena työeläkkeistä aiheutuvien menojen bruttokansantuotteeseen verrattuna arvioidaan alenevan 0,6 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä. Vastaavasti työllisyysaste kohoaisi eläkeiän nousun myötä ja työtulosumma kasvaisi 1,5 prosenttia. Nämä yhdessä pienentäisivät kestävyysvajetta yhdellä prosenttiyksiköllä.

Sote-ratkaisun potentiaalisena säästönä on esitetty 3 mrd. euroa. Luku on tavoitteellinen ja tarkoittaa trendikasvun hidastamista tuolla summalla seuraavan viidentoista vuoden aikana. Vaikutus sosiaalimenoihin olisi samaa mittaluokkaa kuin edellä kuvatuilla eläkemenoilla. Tavoitteen tueksi voidaan poimia useitakin selvityksiä, joissa tarjotaan tehokkaampia toimintamalleja. Yhtenä esimerkkinä on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan (42/2016) raportti: ”Sosiaali- ja terveystalouden kehittämisen ja säästöpotentiaalinen arviointi”. Siinä päädytään juuri tuohon 3 mrd. euron säästöpotentiaaliin.

Olisi suotavaa, että sote-säästöjen sisältö olisi puettu toimintamalleiksi, jotka ovat toimeenpanokelpoisia samaan aikaan kun siirrytään uuteen hallintomalliin. Kuten edellä todettiin, aihioita on olemassa. Ne pitäisi konkretisoida ja viedä käytännön testiin. Se on haasteellista näissä oloissa, mutta ei liene mahdotonta. Maakunnissa pyritään varsinaisten projektien lisäksi muokkaamaan ajatusmalleja laajemminkin muutosagenttien toimesta. Osana tätä työtä voitaisiin konkretisoida aihiot testattaviksi malleiksi.

Eläkepäätös ja sote-ratkaisu yhdessä näyttäisivät ehkäisevän sosiaalimenojen suhteellisen nousun, jos työllisyysluvut kohenevat ja talous pysyy maltillisessa kasvussa. Alaspäin suhdeluku painuu, jos talous kääntyy tuntuvaan kasvuun.

Hyvinvoinnin ja terveyden painoalaan kuuluvien kärkihankkeiden taloudellisista vaikutuksista on vaikea sanoa mitään täsmällistä. Ne kohdistuvat palveluihin, joiden osuus sosiaalimenoista on melko pieni, noin 10 prosenttia. Terveystalouden palvelut jäävät pääosin hankkeiden ulkopuolelle. Hankesuunnitelmista ei myöskään ilmene konkreettisesti, miten toimenpiteiden oletetaan vaikuttavan sosiaalimenoihin. Osa toimista tähtää palvelujen taloudelliseen ja tehokkaampaan käyttöön, osa vaatii lisäresursseja ja osan tavoitteena on terveyden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Varsinkin viimeksi mainitun vaikutus sosiaalimenoihin edellyttää niin monia jossitteluja, ettei sitä ole tässä mahdollista ryhtyä avaamaan.

Yksittäisiä tehostamistoimia paremmaksi keinoksi hallita sosiaaliturvan taloutta saattaa lopulta osoittautua se, että toiminnassa kautta linjan asetetaan tavoitteeksi elämänhallinnan parantaminen niin, että riippuvuus sosiaaliturvasta vähenee. Tähän palataan myöhemmissä jaksossa.

- Eläkeuudistuksella hillitään sosiaalimenojen kasvua ja veroasteen nostotarvetta. Huoltosuhde-ennusteet ovat edelleen heikentyneet ja rahastojen tuotto-odotuksia on alennettu. Tässä vaiheessa on huomio kohdistettava siihen, mitä muuta eläkeratkaisun lisäksi voidaan tehdä työurien pidentämiseksi. Kärkihankkeista odotus kohdistuu osatyökyky- sekä terveys- ja hyvinvointihankkeisiin.
- Palvelujen toimintamalleja muuttamalla voidaan myös hidastaa menojen kasvua hoidon tasosta tinkimättä. Kärkihankkeissa on menokehitykseen vaikuttavia tekijöitä tarkasteltu melko ohuesti. Yleisellä tasolla olevista ajatuskehikoista tulisi rakentaa malleja, jotka voidaan siirtää kentälle. Muutosagentit voisivat sen jälkeen edistää näiden toimintamallien markkinointia.

KANNUSTINVAIKUTUKSET

Työttömyysturvaan tehdyillä muutoksilla on välittömien säästöjen lisäksi kannustinvaikutuksia, jotka johtavat työvoiman tarjonnan kasvuun lähes 10 000 henkilöllä. Työllistymistä edistävä vaikutus on työllistämistukiin sekä työvoima- ja koulutuspalveluihin tehdyillä muutoksilla. Palveluilla pyritään aktiivisella otteella katkaisemaan työttömyys aikaisempaa tehokkaammin. Etuuksien yhteensovituksella muuttamalla poistetaan esteitä lyhytaikaisten töiden vastaanottamiselta. Vaikutus riippuu talouden kehityksestä. Jos talous elpyy, kannustimet alkavat realisoitua ja työllisyysvaikutukset kumuloituvat. Jos talous polkee paikallaan, kannustinvaikutukset menettävät tehoaan.

Tämä koskee myös työeläkeratkaisun vaikutuksia. On arvioitu, että vuoteen 2030 mennessä ratkaisun vaikutuksesta työmarkkinoilla on noin 40 000 henkilöä enemmän kuin ilman näitä päätöksiä. Kun otetaan huomioon pyrkimykset parantaa osatyökykyisten asemaa, luku voi edelleen kasvaa. Kokonaisuutena voidaan vireillä ja käynnissä olevien toimien seurauksena ehkä puhua työllisyysasteen kahden tai kahden ja puolen prosenttiyksikön noususta pidemmällä tähtäyksellä.

Lopputulot riippuu viime kädessä siitä, millaisen panoksen työnantajat arvioivat saavansa osatyökykyisistä ja millainen työmarkkinoiden kysyntä ja tarjonta kaiken kaikkiaan on. Toimeentuloturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista on mallilaskelmien tuottamia jakautumatietoja, mutta käyttäytymisvaikutuksista on tietoa puutteellisesti. Tutkimustulokset osoittavat, että matalapalkkatyön kysyntä ei ole havaittavasti lisääntynyt, vaikka työvoimakustannuksia on merkittävästi alennettu. Selitys voi olla toimenpiteiden toteutustavassa. Kertamuutokset ovat usein pieniä ja epäselvästi hahmottuvia ja mahdollisesti vielä samassa muodossaan lyhytaikaisia.

Toinen mahdollinen selitys on se, että työmarkkinoilla on marginaalivähytykellä hyvin erilaisia ryhmiä, joihin on etsittävä eri ratkaisut. On niitä, joiden työllistymisloukku syntyy korkeista asumiskustannuksista, jotka johtavat toimeentulotuen käyttöön, josta seuraa poikkeuksellisen korkea työllistymiskynnys. On ikääntyneitä tai osatyökykyisiä työntekijöitä, joita työnantaja pitää - oikein tai väärin - riskitapauksina. Nuori lapsiperheen huoltaja todennäköisesti arvostaa pysyvää työsuhdetta, vaikka taloudellinen hyöty jäisi vähäiseksi. Eläkeiän kynnyksellä painotus on ehkä toinen. Yhdellä keinolla ei ratkaista kaikkia ongelmia.

Kannustinkeskustelun viesti voisi olla myös johdonmukaisempi. Työttömyysturvaa uudistettaessa korostetaan, että ”kaikkea työtä on otettava vastaan”. Toisaalta kannustinloukuista puhuttaessa todetaan, että ne estävät työn vastaanottamisen, ”koska työstä jää vain vähän käteen”. Tällä viestinnällä luodaan paitsi sekavia myös katteettomia mielikuvia.

Kannustinloukkujen vattominen synnyttää – haluttiin tai ei – väärän mielikuvan siitä, miten elämää pitäisi suunnitella ja mitä varten sosiaaliturva on olemassa. Se korostaa lyhytnäköisten etujen tavoittelua eli juuri sitä puolta käyttäytymisessä, johon meillä muutenkin on liikaa taipumuksia. Tämä spekulointi työnteon kannattavuudella johtaa kannustinloukkua pahempaan vaihtoehtoon, elämäntapaloukkuihin. Siihen antaa hyvät ainekset se, että sosiaaliturvan, verotuksen ja palvelumaksujen yhteisvaikutusta ei ole käytännössä mahdollista muuttaa niin, ettei palkan tuoma lisätulo varsinkin matalapalkka-aloilla jää pieneksi.

Asia erikseen ovat sellaiset poikkeukselliset loukut, jotka ovat syntyneet epähuomiossa tai ovat seurausta epätarkoituksenmukaisista yhteensovituksen porrastuksista. Hyvältä näyttävistä ehdotuksistaakin monet siirtävät tosiasiaa loukun toiseen kohtaan. Siirto voi olla perusteltukin. Voihan olla, että toisessa kohdassa sen haitta on vähäisempi. Siirtoja tehtäessä kokeellista tietoa on ollut vähän tai ei ollenkaan. Mielipidettä vastassa on mielipide.

Suurin este loukkujen poistamiseen on rahan ja oikeudenmukaisuuden kuilu. Loukut voitaisiin poistaa lieventämällä tarveharkintaa, mutta se maksaa paljon. Toinen tapa on pudottaa sosiaaliturvan tasoa, mutta kun se kohdistuu pienituloisimpiin, sitä ei pidetä oikeudenmukaisena. Tätäkin kysymystä voitaisiin lähestyä empiirisesti selvittämällä kokeellisesti, mitä toimista tosiasiaa seuraa.

- Eläkkeisiin, työttömyysturvaan sekä työvoima- ja koulutuspoliittisiin toimiin tehtävät muutokset lisäävät työvoiman tarjontaa ja tehostavat työllistymistä. Käytössä oleva tieto kannustimiksi tarkoitettujen toimien todellisista käyttäytymisvaikutuksista on puutteellinen. Into tehdä esityksiä ja muutoksia on suurempi kuin käytössä oleva tieto niiden vaikutuksesta. Hallituksen suosittelemaa kokeilutoimintaa tulisi soveltaa järjestelmällisesti ja pitkäjänteisesti juuri tällä loholla.

TYÖMARKKINOIDEN MUUTOKSET

Tiedämme, että teknisen kehityksen ja globalisoituvan tuotannon seurauksena työn tekemiseen haetaan uusia muotoja. Viime vuosina on lisääntynyt yhden hengen yritysten, freelance-työntekijöiden, itsensä työllistäjien ja erilaisten toimeksiantosopimusten varassa toimivien työntekijöiden määrä. Lukumäärä ei koko työvoiman määrään verrattuna ole vielä suuri, mutta kasvu on ollut nopeaa. Miten kärkihankkeilla vastataan tähän muutokseen?

Suomalaisessa sosiaaliturvassa on pyritty ottamaan huomioon palkka- ja yrittäjätyö, lyhyt- ja pitkäaikaiset työsuhteet sekä tasapuolisesti työskentely yksityisellä ja julkisella sektorilla. Se on tehnyt sosiaaliturvasta monimutkaisen. Esimerkiksi freelance-työntekijän on sovitettava keinoitekoisesti kalenterikuukausille työtulonsa varmistukseksi sen, että työttömyyden sattuessa hän on oikeutettu työttömyysturvaansa. Niinpä epävarmojen ja lyhyiden toimeksiantojen varassa toimivat saattavat pudota sosiaaliturvan kuoppiin ja heidän asemansa terveys- ja kuntoutuspalvelujen käyttäjinä on muita huonompi.

Eräänlaisena yleisavaimena matalapalkka- ja epätyypillisyysoongelmiin keskustelussa on jo vuosia tarjottu perustuloa. Nyt se on kokeiluna käynnistymässä. Alkuvaiheessa tuki maksetaan vain työmarkkinatuen saajille. Kiinnostavinta olisi kuitenkin päästä perille, miten perustulo vaikuttaa edellä mainittuun heterogeeniseen ryhmään, johon liittyy palkka- ja yrittäjätyön piirteitä ja jotka sen takia kokevat sosiaaliturvan aukollisena ja byrokraattisena. Kokeilun laajentamisella koskemaan myös muita kuin työttömyysturvan perusturvan varassa olevia voi olla merkittävä vaikutus tulevien vuosien sosiaaliturvan suuntaamiseen puoleen tai toiseen.

Tämän ohella on vireillä osallistavan sosiaaliturvan kehittäminen. Sen tarkoituksena on tarjota aktiviteettimahdollisuuksia niille, jotka eivät onnistu pääsemään työmarkkinoille. Vastaa- van kaltaisista toimintatavoista on kokemuksia niin meiltä kuin muualta. Tärkeintä on kirkastaa tavoite, johon tähdätään. Se ei helpota epätyypillisissä töissä olevien asemaa, mutta antaa sisältöä kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden elämään.

Nollatyösopimus on yksi työmarkkinoiden ilmentymistä ja sen selvittely on parhaillaan käynnissä samoin kuin työvoimapolitiittisten toimien kehittäminen siten, että väliinputoamisia voitaisiin välttää. Koulutuksen ja työmarkkinoiden saumakohdat ovat mukana kärkihankkeissa ja varsinkin nuorten työmarkkinoille pääsyyn kiinnitetään huomiota. Osatyökykyisten aseman parantamiseen tähtäävä hanke voi tuoda eväitä laajemminkin puuttua työmarkkinoiden muutosten seurauksiin. Digitalisaatio, jonka useat kokevat uhkana, voi osoittautua monelle vammaiselle avaimeksi työmarkkinoille.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että olemme menestyneet kohtalaisesti uudelleen työllistymisessä. Siirtymiin on silti tarjottava nopeampia ja räätälöidympiä vastauksia. Työttömyysturvan, koulutuksen, työkyvyn kohentamisen, työhön sijoittumisen ja perehdyttämisen tulee toimia entistä paremmin yhdessä. Kun muutosvauhti työmarkkinoilla kiihtyy, tulisi harkita sitä, että nyt hajanaiset tukitoimet työttömyysturva mukaan lukien koota hyvin toimivaksi siirtymätueksi, jossa osien vaikuttavuutta testataan järjestelmällisesti.

- Hallitus on rohkeasti ottanut kokeiltavakseen perustulon käyttökelpoisuuden. Se tulisi laajentaa koskemaan yrittäjä- ja palkkatyön välissä olevia ryhmiä. Samanlaista visionäärisyyttä tarvittaisiin laajemmin työmarkkinoiden tulevaisuuden tarkasteluun ja vaihtoehtojen kokeiluun, esimerkkinä siirtymätuki (ks. epilogi). Digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia vammaisten ja muiden osatyökykyisten työllistymiseen on syytä tarkastella erikseen.

MUUTTOLIIKE

Maassa on toteutunut ja edelleen jatkumassa ennätysmäinen muuttoliike. Se ei enää ole yksinomaan muuttoliikettä maaseudulta kaupunkeihin, vaan myös kaupunkien välistä. Suurimmat kaupungit ja niiden kehyskunnat ovat olleet voittajia. Kun palvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnalle, maakunnan sisäinen muuttoliike ei vaikuta alueen palvelujen kokonaisuutensa tarpeeseen. Tämän vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen muuttoliike kasvatti maakunnan pääkaupungin asukaslukua kahta maakuntaa lukuun ottamatta. Maakunnista 12 jäi kokonaisuutena tappiolle ja 6 oli muuttoliikkeen nettovoittajia. Muuttoliikkeen sisäinen jakautuma koulutustason, iän, perheellisyyden ja varallisuuden mukaan vaikuttaa myös muuttovirran kunnalle tai maakunnalle tuomaan hyötyyn tai tappioon.

Muuttojen volyymia kuvaa se, että vuonna 2014 kuntien välisiä muuttoja oli 270 000, kuntien sisäisiä 571 000, maahanmuuttajia 32 000 ja maastamuuttajia 15 000. Kuntien sisäinen muuttoliike kuvaa ”elintasodynamiikkaa”, mutta myös sitä, että keskuksesta etäällä olevilta alueilta muutetaan kohti keskusta lähelle palveluja. Kääntöpuolena on se, että harvaan asutulle alueelle jää entistä vähemmän ihmisiä, joiden palveluista on huolehdittava.

Kehitys vie kohti palvelujen keskittymistä väestön keskittymistä nopeammin. Sosiaali- ja terveyspalveluihinkin liittyy skaalaetuja. Lisäksi kehitys kulkee kohti monipalvelukeskuksia. Se on hallitsevasti esillä myös kärkihankkeissa. Monipalvelukeskukset voivat tarjota palvelukonseptin, jossa asiakkaan ongelmiin saadaan kokonaisote. Mitä monipuolisempaa valikoimaa kootaan yhteen, sitä suurempi väestöpohja tarvitaan ja sitä pidemmiksi tulevat etäisyydet. Harvaan asutulla alueella elävillä ikääntyneillä ihmisillä on suhteellisen yksinkertaisia arjesta selviytymisen ongelmia. Samanlainen palvelukonsepti ei sovi kaikille alueille. Mobiilipalvelut ja nettiyhteydet voivat ratkaista osan ongelmista, mutta eivät kaikkia. Vapaaehtois- ja kylätoiminnan varaan palveluja ei voi jättää.

Profession roolia korostava palvelujen kehittäminen ei tuota onnistunutta ratkaisua tähän kysymykseen. Toimijalla tulisi olla juridisesti selkeästi määritelty status, mutta tehtäväkentän tulisi rakentua paikallisen tarpeen pohjalta.

- Tarvitaan uusia organisointimuotoja, jotka eivät lähde sosiaali- ja terveydenhuollon hallintomallista, vaan ”yleistoimijan” mallista, jossa vastuu on juridisesti selvä ja toiminta ennustettavaa. Hankkeissa tähän ei tarjota vastauksia.

DIGITALISAATIO

Digitalisointi on sosiaali- ja terveydenhuollossa kaksiteräinen. Siihen on tartuttava rohkeasti, mutta on muistettava myös ne, jotka kokevat mahdollisuudet uhkina. Digitalisaatio on vahvasti mukana kärkihankkeissa. Se näkyy siinäkin, että hankkeille on nimetty digikummit. Hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeissa on erityisesti keskitytty asiakaslähtöisen palvelun rakentamiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Laajempi digiarkkitehtuuri on viritetty maakuntauudistukseen ja sen osana sote-hallintoon.

Digitalisaatio mahdollistaa toimintojen järjestämisen uudelleen. Asiakas voi ottaa vastuun monia tehtäviä itse ja ”kone” tai ”verkko” hoitaa yhä suuremman osan. Tulevaisuudessa pitkäaikaissopilas syöttää tietonsa kotikoneelle ja välttyy ehkä kokonaan terveysasemalla käynniltä. Vanhus voi keskustella virtuaalisen fysioterapeutin kanssa kotonaan ja saa ohjeita toimintakyvyn ylläpitämiseksi.

Tuottavuuden nostamiseen on selvästi mahdollisuuksia ja myös kiistaton tarve. Palveluiden tuottavuus on Baumolin kaavaa seuraten kasvanut hitaasti, mutta kustannukset ovat seuranneet tuottavampien alojen kehitystä. Menojen kasvun rajoittamiseksi tulisi kaikin tavoin edistää toimia, jotka parantavat tuottavuutta ja hoidon tasoa. Rajansa tuottavuuspyrkimykselle asettaa se, että tulevaisuudessakin palveluissa jossain kohdassa on ratkaisevaa face to face -osuus, jota digitalisointi ei korvaa.

Menemättä yksityiskohtiin ja digitalisoinnin viiveisiin voidaan todeta, että kehitys kulkee kohti maailmaa, jossa yksilön ulottuville tulee periaatteessa valtava tietomäärä ja hänelle avautuu mahdollisuus vaivattomasti vaikuttaa, kommunikoida ja liikkua. Käytettävissä on yleistä ja avointa tietoa, rajattua kuten havaintoja omasta terveydestä ja tulonmuodostuksesta sekä tietoja ja välineitä, joilla voi hallita omaa elinympäristöään. Tämän kehityksen helmassa kulkee kasvava vieraantuneisuus ja protestimieliä. Monet kokevat, että ennestään tutut asiat ovat lähteneet heidän ulottuviltaan.

Palvelujen siirtyessä verkkoon epäilijöitä lohdutetaan sanomalla, että muille jää enemmän aikaa. Tosiasiassa palvelumuodot kehittyvät uuden draiverin ohjaamana. Avantgardistit ja tietoteknologian markkinat huolehtivat siitä, että näin tapahtuu. Markkinat eivät sen sijaan huolehdi siitä, että kehitysvirrasta pudonnut vähemmistö oppisi uusille maan tavoille. Lähes puolet heikon terveydentilan omaavista ja viidennes työelämän ulkopuolella on edelleen ilman verkkoasioinnin edellyttämää pankkitunnusta. Heillekin on palvelut järjestettävä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon paradoksi on, että turvatakseen palvelut, sen on toimittava nopeasti ja ennakkoluulottomasti palvelujen tehostamiseksi ja digitalisaation edistämiseksi, mutta pitääkseen huolta heikoimmista asiakkaistaan sen on kaikissa käänteissä etsittävä ja korostettava käyttäjäystävällisiä ratkaisuja ja tukitoimia viivytyksistä huolimatta. Eikä aina ole kysymys heikoista asiakkaista. Ongelmaksi on noussut myös se, että ammattihenkilöstö kokee tietojärjestelmien istuvan huonosti omaan työhönsä.

Menneen kokemuksen perusteella ei voi liikaa korostaa sitä, että järjestelmien kehittämisessä on käyttäjän tapa toimia nostettava etusijalle. Tätäkin tärkeämpää on ymmärtää, että tuottavuuden nostaminen vähentää kasvotusten olemista, kosketusta ja läheisyyden tunnetta. Vapaaehtoistoiminta ja ystäväpiirit voivat osaksi korvata sen, mutta sekään ei tapahdu automaattisesti.

- Digitalisaation määrätietoinen voimistaminen tarjoaa lupaavan mahdollisuuden parantaa tuottavuutta. Toisaalta käyttäjistä ainakin viidennes on ihmisiä, jotka ovat hyvin hitaasti tulossa nettiyhteyksien ja uuden tekniikan käyttäjiksi. Siitä syystä olisi keskityt-

tävä ääripäihin: miten parhaiten nostetaan tuottavuutta ja miten parhaiten huolehditaan siitä, että kaikki pysyvät kärryillä ja miten säilytetään inhimillisyys sosiaali- ja terveydenhuollossa.

KANSAINVÄLISYYTEEN SOPEUTUMINEN

Sosiaaliturva on vahvasti kansallinen hanke. Jokainen valtio on rakentanut omaa ”kansankotiin”. Sosiaaliturvaa on kuvattu sanomalla sen ilmaisevan kansakunnan omantunnon ääntä. Nämä allegoriat auttavat ymmärtämään, ettei ylikansallisia ratkaisuja ole helppo rakentaa.

Niinpä kansallisvaltion rajat ylittävä muuttoliike on muodostumassa sosiaaliturvalle ongelmalliseksi. Varsinkin niin sanottu Pohjoismaiden malli on aikanaan rakennettu olettamukselle, että samassa maassa synnyttään, eletään ja kuollaan. Lapsuuteen kuuluvasta hoidon ja koulutuksen ja vanhuuteen kuuluvista eläke- ja hoitokuluista vastataan yhteisesti. Työuran aikana maksetaan veroja, joilla katetaan lapsuusajan kustannukset ja lisäksi vanhuuteen liittyvät eläkkeet ja hoidot. Jos joku hyppää pois aktiivivaiheesta, rahoitukseen jää aukko.

Vastaavasti rahoituksen kannalta myönteinen tilanne syntyy silloin, kun työhön saapuu hyvin koulutettu henkilö ulkomailta ja kun hän vielä poistuu ennen kuin vanhuuteen liittyvät kustannukset alkavat kumuloitua. Mallin heikkoutena on kuitenkin se, ettei se ole omiaan houkuttelemaan hyvin koulutettua henkilöä maahan maksamaan veroilla muiden käyttämiä palveluja.

Suomeen muuttavia on enemmän kuin Suomesta muuttavia eli Suomi on muuttovoittomaa. Sosiaaliturvan rahoituksen kannalta epäedullinen puoli paljastuu, kun katsotaan tarkemmin muuttovirtoja. Maasta lähtee koulutetumpia ihmisiä kuin maahan tulee ja maahan muuttajien työllistyminen on vaikeampaa kuin maassa asuvien.

Kokonaisuudessaan muuttoliike on tähän asti ollut vaatimatonta eikä sillä ole sosiaaliturvan rahoitukseen ollut merkittävää vaikutusta. Paine on kuitenkin kasvamassa kahdesta syystä. Muuttoliikkeiden hallitseminen on jyrkkien elintasoerojen ja kriisien takia vaikeutunut. Rajojen sulkeminen ei kansainvälisten sopimustenkaan mukaan ole mahdollista eikä se ole myöskään viisasta. Syntyvyys alenee eikä omavaraisväestö riitä pitämään sosiaaliturvaa pystyssä. EU-alueella vapaa liikkuvuus on rakennelman kulmakivi.

Reilun pelin sääntöjen puntarointi on syytä aloittaa viimeistään nyt. Painetta siihen luo myös maiden välinen verokilpailu, jolla koetetaan houkutella yrityksiä tai ainakin estää niiden siirtyminen toiseen maahan. Eräänlaista verokilpailua harjoitetaan myös veroluonteisilla maksuilla ja verohelpotuksilla, jotka korvaavat sosiaaliturvaetuksia, mutta joita ei tarvitse maksaa rajojen ulkopuolelle.

Linjakkaita ja kiistattomia vaihtoehtoja tuskin on tarjolla, mutta nykyistä läpinäkyvämpiä ehkä löytyy. Uusia ajatuksia viriteltäessä on koetettava säilyttää sosiaaliturvan yhteiskuntaa kiinteyttävä rooli. Se tarkoittaa, että universaali malli on edelleen perustana eli kaikista pidetään huolta.

Maasta toiseen siirtyvän henkilön sosiaaliturvan järjestämiseksi on EU:ssa otettu käyttöön koordinaatiolainsäädäntö, jonka mukaan henkilöön sovelletaan tällöin työssäkäyntimaan sosiaaliturvaa. Työnantaja voi olla edelleen sama tai ei, perhe voi tulla mukana tai ei, jakso voi olla lyhyt tai pitkä, sosiaaliturva voi olla asumisperusteinen tai ei ja niin edelleen. Kun sosiaaliturvan soveltamisessa on ongelmia jo yhden maan sisällä, on helppo ymmärtää, että vaikeudet moninkertaistuvat, kun koetetaan löytää ratkaisu eri maiden sosiaaliturvaetuuksien rajapinnoissa.

Neuvottelemalla ja oikeusistuimen päätöksillä on haettu ratkaisu moniin erimielisyyttä aiheuttaneisiin kysymyksiin. Käsitteitä on voitu täsmentää ja etsiä parempia hallinnollisia käsittelytapoja. Vastausten etsiminen konkreettisiin kysymyksiin on yksi tapa edetä, mutta ajanoloon ratkaisuihin alkaa tulla keskenään epä johdonmukaisia. Tarvitaan selkeitä linjauksia.

Perimmiltään lähtökohtana tulisi olla harvalukuinen määrä kriteereitä. Sellaisina voisivat tulla kysymykseen esimerkiksi asumisen kesto, riskin luonne ja rahoitus. Mitä vaikeammin ennakoitavasta ja vakavammasta riskistä on kysymys, sitä tärkeämpää on, että muuttaja saa välittömästi turvan riskin varalta. Turva voi olla vakuutus kuten työtapaturmavakuutus tai palvelu kuten oikeus sairaanhoidon palveluihin.

Jos kysymys on sellaisista etuuksista, jotka edellyttävät aktiivisuutta ja joihin henkilö voi itse vaikuttaa kuten koulutus- ja työttömyyskorvaukset, niihin liitettyjen ehtojen toteutumista on arvioitava kriittisesti silloin, kun henkilö liikkuu maasta toiseen. Osa sosiaaliturvasta on tarkoitettu korvaamaan kustannuksia ja turvaamaan Suomessa kohtuulliseksi katsottua elintasoja. Kun se on selkeästi sidottu asianomaisen maan elinoloihin, on kysyttävä vastaako sen siirtymien kokonaan toisenlaiseen elinympäristöön sosiaaliturvalle asetettua tavoitetta.

Osa sosiaaliturvan rahoituksesta on suoraan sidottu asianomaiseen etuuteen kuten työeläkkeiden ja työtapaturmien rahoitus. Suurin osa Suomen sosiaaliturvasta rahoitetaan korvamerkitsemättömillä verovaroilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulevat soteuudistuksen myötä puolittain korvamerkityn rahoituksen piiriin. Menot katetaan valtion tarkoitukseen myöntämällä rahoituksella, joka perustuu etukäteen arvioituun ja kaavamaisesti määräytyvään tarpeeseen. Asiakasmaksut kattavat pienen osan menoista. Sairaus- ja työttömyyskorvaukset rahoitetaan osaksi erillisellä sotu-maksulla, osaksi yleisillä verovaroilla ja hyvin pieneltä osalta vakuutusmaksulla.

Jos asumisperusteinen sosiaaliturva rahoitettaisiin korvamerkityllä sosiaaliturvamaksulla, se toisi joltakin osin selkeyttä rajat ylittävään sosiaaliturvaan. Maksurekisterissä oleminen olisi yksi etuuden myöntämisen perusteista. Maksu olisi sidottu tuloihin, kuten sosiaaliturvamaksu on. Tulottomuus ei siis olisi sosiaaliturvan myöntämisen este. Korvamerkitty maksu olisi omiaan korostamaan aktiivisen sosiaalipolitiikan roolia.

Oikeus palveluun ja oikeus korvaukseen erotettaisiin toisistaan. Maahanmuuttajalla olisi välittömästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin, mutta omavastuu voisi aluksi olla suurempi. Korvausaste olisi sidottu maassa asumisen pituuteen kuten kansaneläke, tosin nyt puhuttaisiin vain muutamasta vuodesta. Sama periaate koskisi sairaus- ja työttömyyskorvauksia ja perhe-etuuksia. Perusteena on se, että on oltava jonkin aikaa rahoittajana ennen kuin etuus on täysimääräinen. Maasta lähtiessä maksu loppuu, samoin oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Nämä linjausluonnokset eivät sellaisenaan sovi EU-säännöstöön. Keskustelun suuntaviivoista tulisi kuitenkin irrota ensialkuun siitä, mitä nyt säädellään ja keskittyä siihen, millainen sääntely tulisi aikojen kuluessa tulla, miten se koskisi EU -kansalaisia ja miten sitä sovellettaisiin kolmansien maiden kansalaisiin.

- Kansainvälisyys on vasta nousemassa sosiaaliturvan keskiöön. Linjausten määrittely on syytä aloittaa selvittämällä asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoituksen, riskien luonteen ja korvauksen luonteen merkitys. Kansallisen sosiaaliturvan tavoitteista johdettuja linjauksia seuraamalla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon EU:ssa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa.

HYVINVOINNIN JA TERVEYDEN KÄRKIHANKKEET

Edellä tarkasteltiin, kuinka rakenne- ja kärkihankkeet vastaavat yhteiskunnan muutoksiin. Tarkastelussa olivat mukana muutkin sosiaaliturvaan liittyvät kärkihankkeet ja merkittävimmät rakenneuudistukset. Seuraavassa on tarkoitus paneutua siihen, mitä piirteitä sosiaaliturvassamme on pidetty vaikuttavuuteen liittyvinä heikkouksina ja miten kärkihankkeilla ja erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden hankkeilla vastataan niihin. Kohtia on viisi, joista suurin huomio kohdistetaan neljanteen.

1. Suomalaisen sosiaaliturvan heikkoutena muihin Pohjoismaihin verrattuna on pidetty ensiksikin passiivivaihtoehtojen korostumista. Työelämästä vetäytyminen on nähty hyvinvointina silloinkin, kun aktiivisilla toimilla työssä jatkaminen olisi ollut mahdollista.
2. Kattavasta hyvinvointipolitiikasta huolimatta syrjäytymiseen ja erityisesti terveyden eriarvoisuuteen ei ole löydetty tehokkaita vastalääkkeitä. Väestöryhmien terveyserot ovat päinvastoin kasvaneet.
3. Kolmas usein esiin nostettu heikkous koskee prosessien hallintaa. Toimenpiteet eivät muodosta saumatonta kokonaisuutta, ongelmien ehkäisy ontuu, hoitoketjut katkeilevat ja viivästyvät johtavat huonoihin tuloksiin.
4. Toiminnan uudistaminen hankkeiden avulla sai vauhtia vuosituhaten vaihteessa. Hankkeilla on saatu aikaan monia myönteisiä uudistuksia, mutta kritiikkiä on kohdistettu siihen, että usein ne ovat jääneet myös puolitiehen. Hankerahoituksen loputtua toiminta on palannut vanhoille linjoille.
5. Vähiten keskustelussa esillä olleena ongelmana on se, että vaikka terveys, osaaminen ja toimintaympäristö ovat parantuneet, se ei ole johtanut toivotulla tavalla saavutetun lisäpanoksen käyttämiseen työelämässä, kansalaistoiminnassa ja omatoimisuutena elämäntilanteen parantamiseksi.

PASSIIVISESTA AKTIIVISEEN

Ensiksi mainittu kritiikki kohdistuu siihen, että ihmisille tarjotaan liian suoraviivaisesti toimeentuloturvaa ratkaisuksi silloinkin, kun kuntoutuksen, koulutuksen tai muiden työllistämistoimien avulla hän voisi jatkaa työelämässä. Tähän ongelmaan vastataan erityisesti osatyökykyhankkeen toimenpiteillä sekä työvoima- ja opetushallinnon uusilla toimintamalleilla. Niissä etsitään keinoja, joilla työmarkkinoille siirtyminen helpottuisi ja työmarkkinoilta vetäytymiselle löytyisi aktiivinen vaihtoehto. Eläke- ja sairausvakuutuslakeja on jo aikaisemmin muutettu niin, että varhainen kuntoutus käynnistyisi ajoissa ja johtaisi takaisin työelämään.

Kurssia on selvästi muutettu ja tuloksiakin on saatu. Muutoksen tarve on ymmärretty niin työnantajien kuin palkansaajien puolella. Keinoista ja niiden painotuksesta on erilaisia käsityksiä. Tärkeintä olisi edetä johdonmukaisesti ja kärsivällisesti. Kokemukset meiltä ja muualta osoittavat, ettei pikavoittoja ole tarjolla. Keinoja ei pidä heti hylätä, jos tulokset ensi yrittämällä osoittautuvat laihoiksi. Liioin ei pidä heti innostua, jos tulokset näyttävät hyviltä. Ne on saatettu saavuttaa hoitamalla kuorman kevyin osa ottamalla asiakkaita jo aikaisemmin kohtuullisesti toimivista toimenpiteistä uusien toimien piiriin. Uudistusväsymyksen välttämiseksi kehittämistyössä kannattaisi ehkä useammin soveltaa paikallista pilotointia.

Työnhakijoiden ja työnantajien väliin rakennettujen tukitoimien tulee herättää molemminpuolinen motiivi ja tahto työllistymiseen ja samalla syrjäyttävän vaikutuksen tulisi pysyä pieninä. Ongelmaa on ennen muuta koetettu korjata työntekijän ominaisuuksia ja kannusteita kehittämällä. Työllistämiskynnys jää usein kuitenkin liian korkeaksi, ellei työnantajan riskiä alenneta ja byrokratiaa pureta.

Edelleen usein vastaan tulevana huolena ovat asiakkaat, joiden työllistyminen koetaan ylivoimaiseksi. Vaikutuksia arvioitaessa on muistettava, että työmarkkinoilla on aina ”viimeinen vaunu”. Sen irrottamisen jälkeen on uusi viimeinen vaunu tuskailun aiheena. Vaihtoehtoja ei ole vielä katsottu loppuun asti. Sellaisetkin toimet, jotka työllistävät heikosti saattavat osaltaan parantaa yhteiskunnan integraatiota. Näiden kerrannais- ja sivuvaikutusten merkitys pitää punnita huolella niitä etukäteen väheksymättä tai yliarvioimatta.

- Aktiivivaihtoehdot ovat kärkihankkeissa monipuolisesti mukana. Vaikuttavuuden seurannassa tulisi ottaa huomioon myös oman sektorin ulkopuoliset vaikutukset.

SYRJÄYTYMINEN JA ERIARVOISUUS

Kansainvälisesti katsottuna suomalainen hyvinvointipolitiikka tasaa kotitalouden kokemien terveyteen tai talouteen liittyviä riskejä hyvin. Kysymys ei ole vain sosiaaliturvasta. Yhdyskuntasuunnittelusta lähtien aina koulutuspolitiikkaan saakka tavoitteena on mahdollistaa kaikille kohtuulliset elämisen edellytykset.

Ongelmia kuitenkin on ja selvästi ongelmallista on se, että monista toimista ja ohjelmista huolimatta sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja ei ole onnistuttu kaventamaan. Yleisesti ottaen terveys on kehittynyt myönteisesti, mutta heikoiten koulutetut ovat jääneet tästä kehityksestä sivuun. Tämä liittyy laajemminkin syrjäytymiseen. Toimenpiteet, jotka auttavat valtaosaa väestöstä, eivät tunnu purevan siihen osaan, joka on eniten avun tarpeessa.

Taustalla olevista tekijöistä on kerätty tietoa, jota on myös analysoitu. Niin ikään on tehty yksittäisiä onnistuneita interventioita. Se ei kuitenkaan ole johtanut menestykselliseen politiikkaan, jolla olisi kyetty nujertamaan eriarvoistava kehitys.

Monet kärkihankkeista ovat suoraan tai välillisesti hakemassa ratkaisua tähän ongelmaan. Perheitä ja lapsia koskevassa hankkeessa on useita toimenpiteitä, joilla voidaan odottaa olevan vaikutusta, jos ne toteutetaan suunnitelman kuvaamassa hengessä. Samanlaisia odotuksia voidaan kiinnittää niihin opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeisiin, jotka kaventavat koulun ja työelämän kuilua, kiinnittävät huomiota lasten terveyteen ja muuttavat ammatillista opetusta käytännön suuntaan. Terveys- ja hyvinvointihankkeessa koko hankkeen keskeisimpänä tavoitteena on terveyserojen kaventaminen.

Aihe on siis kiitettävästi esillä. Toimeenpano hajautuu lukuisiin projekteihin. Näin asiaan saadaan tuntuma monelta lohkolta. Etuna yleisluonteisiin ohjelmiin verrattuna on se, että projekteissa pyritään löytämään käytännön kentällä toteutettavia ehdotuksia.

Lukuisten projektien rakenteellisena heikkoutena on se, että irrallisina ne eivät anna riittävästi pontta ja voimaa eriarvoisuuskierteen murtamiseksi. Aikaisemmat kokemukset osoittavat, että kysymys on sitkeästi yhteiskuntaan juurtuneesta ilmiöstä, johon pienet panokset eivät tehoa. Voi myös olla niin, että hyvinvointipolitiikassamme on tässä kohdassa kohtalokas sokea piste.

Projektien irrallisuus voidaan kääntää vahvuudeksi, jos niiden yhteiseen tarkasteluun osoitetaan riittävä panostus. Tarkastelun tavoitteena ei ole yhteenvedon tekeminen, vaan sen selvittäminen, mitä me emme ole ilmiöstä tähän mennessä ymmärtäneet. Silloin on erityisesti kuulosteltava heikkoja signaaleja, jotka kertovat, miksi politiikka ei pure niin kuin toivotaan tai jotka antavat suoran vastauksen, mitä tulisi tehdä.

- Syrjäytymistä ja terveyden eriarvoisuutta käsitteleviä projekteja on tarkasteltava kriittisesti kokonaisuutena sen selvittämiseksi, miksi hyvinvointipolitiikka ei tuota toivottua tulosta. Havaintojen perusteella on rohjettava tehdä myös epäkonventionaalisia ehdotuksia.

TOIMENPITEISTÄ KOKONAISHALLINTAAN

Toiseen ongelmaan eli kokonaishallinnan puutteisiin ja katkeileviin prosesseihin on kiinnitetty huomiota perusteltaessa sote-uudistusta. Tehokkaampia toimintamalleja otetaan toki käyttöön eri puolilla maata koko ajan uudistuksesta riippumatta. Parempia tuloksia on saatu järjestämällä uudelleen lääkärin ja hoitajan työ, päivystystoiminta, lähetekäytäntö, erikoisosaamisen keskittäminen ja sähköinen tiedonsiirto. Uusi hallintomalli antaa paremmat hallinnolliset mahdollisuudet levittää hyväksi havaitut käytännöt koko maahan. Itsestään se ei toteudu siinäkään. Vaikeusastetta nostaa toimijoiden kuten valtion, maakunnan ja tuottajien roolien määrittely prosessien vastuutahoina.

Viime aikoina on korostettu asiakkaan johtavaa asemaa. Prosessin kulku ja sen alku ja loppu tulisi määräytyä asiakkaan eikä ”tapauksen” mukaan. Prosessi alkaa silloin, kun asiakas ottaa yhteyttä ja päättyy silloin, kun hänen asiansa on viety päätökseen siitä riippumatta montako ”tapausta” siihen sisältyy ja monenko palveluyksikön kautta kuljetaan. Asiakkaan ongelma on, ettei hänen asiantuntemuksensa aina riitä prosessin hallintaan ja vaikka riittäisi, itse prosessi saattaa toimia kankeasti eikä vastaa asiakkaan perusteltuihin tarpeisiin.

Korostetusti asiakaslähtöinen tapa parantaa kokonaishallintaa sisältyy **palvelusetelikeiluun**. Kysymys ei ole vain siitä, että asiakkaalle annetaan enemmän mahdollisuuksia valita polkuja. Valinnanmahdollisuuksien jääminen asiakkaalle ohjaa periaatteessa palveluja kysynnän mukaan. Toinen esimerkki asiakaslähtöisestä suuntautumisesta on hanke, jossa rakennetaan **sähköinen tiedonvaihto** asiakkaan ja ammattilaisen välille siten, että asiakkaan omat tiedot ja ammattihenkilöstön tallentamat tiedot muodostavat kokonaisuuden.

Eniten hankkeissa kohdistetaan huomiota johdon ja henkilöstön kykyyn hallita kokonaisuutta. Yhtenä keinona on tarkastella kohderyhmään suunnattujen **resurssien käyttöä hallintorajoista riippumatta**. Se voidaan toteuttaa esimerkiksi tarkastelemalla budjettierä kokonaisuutena. Näin saadaan kokonaiskuva toimenpiteiden painotuksesta ja voidaan suunnitella holistisempaa otetta kohderyhmää koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi.

Toisena tapana ohittaa siilo on rakentaa **palveluohjauskeskuksia**, jotka huolehtivat siitä, että asianomainen saa palvelunsa sieltä, missä kapasiteettia on parhaiten käytettävissä. Tätä keinoa sovelletaan niin lasten kuin vanhusten palveluihin.

Kolmannen tien tarjoavat **moniammatilliset tiimit**, joissa laaja asiantuntemus on tarkoitus saada uudella tavalla joustavasti käyttöön. Monien asiantuntijoiden osaamisen käyttäminen vaatii työmallin huolellista kehittämistä. Silloinkin, kun tiimityön tulokset ovat hyviä, on arvioitava myös sen työpanoksen merkitys, joka jää pois jostain muusta. Mallin kehittäminen on vireillä monissa hankkeissa. Yhteistyö on tarpeen mallin yleistettävyyden varmistamiseksi.

Tälle mallille on sukua neljäs toimintamalli, jossa **herkistetään ammattilaisia tietyn, usein havaitsematta jäävän tai muuten ohitetun syndrooman käsittelyyn**. Tästä on esimerkkinä nuorten päihde- ja mielenterveysongelmat. Akuuteissa tilanteissa tarvitaan tilanteen hallintaa ja eettistä silmää ammatillisten taitojen lisäksi. Moniammatillisuuden rinnalle tarvitaan monitaitoisuutta tilanteen ratkaisemiseksi onnistuneella tavalla.

Viidentenä vaihtoehtona on **vastuuhenkilön nimeäminen**. Tämä voi olla yksi hoitotiimistä tai erityinen koordinaattori. Vastuuhenkilön asema ei ole kadettava silloin, kun hänellä ei ole asiallisesti mitään edellytyksiä vastuun kantamiseen. Onnistuminen edellyttää, että organisaatio tunnistaa ja tunnustaa vastuuhenkilön ja koordinaattorin roolin oikealla tavalla. Aktiivinen tiedonvaihto projektien välillä on välttämätöntä.

Kuudentena ja edellisille sukua olevana tapana puhutaan vain väljästi **kumppanuudesta ja verkostoitumisesta**. Malli tarkoittaa usein epävirallista yhteistyömuotoa, jota on vahvistettu vapaamuotoisilla pelisäännöillä. Malli on joustava ja kevyt, mutta samalla haavoittuva. Mallintamiseen pitää paneutua huolella, jos mallia halutaan levittää projektia laajemmalle toimijajoukolle.

Seitsemäs mahdollisuus on **matala kynnys**, joka tarkoittaa ”joukkosidontapaikkaa”, joka ottaa kaikki sisään tulevat vastaan. Mallia on sovellettu muun muassa päihde- ja mielenterveysongelmista kärsiviin. Ihminen on otettu vastaan sellaisena kun hän tulee ja paneuduttu kokonaisvaltaisesti hänen tilanteeseensa miettimättä ensimmäiseksi, mihin hänet ammatillisen työnjaon ja porrastuksen mukaan pitäisi lähettää.

Kahdeksas tapa on paljon puhuttu digitalisaatio eli sellaisen **tietokokonaisuuden rakentaminen**, joka auttaa asiakasta ja ammattilaista hallitsemaan hoitopolkuja.

Näitä rajat ylittäviä malleja on jossain muodossa hankkeissa mukana. Rajanylityksiä on rakennettu erilaisiin konteksteihin eikä niiden sukulaisuutta ole ajateltu edellä kuvatulla tavalla. Keinot eivät ole toisiaan pois sulkevia vaihtoehtoja. Niitä olisikin hankkeissa syytä vertailla keskenään ja etsiä eri tilanteisiin parhaiten sopivia yhdistelmiä.

Jokainen niistä edellyttää vallitsevien toimintamallien murtamista, mikä on aina vaativa tehtävä ja onnistuu vain määrätietoisella työllä. Sen takia konseptointi tulisi tehdä huolellisesti eikä jättää vain mainintojen varaan. Konseptointi ei tarkoita yksityiskohtaista manuaalia. Kuvauksen tulee kuitenkin tarjota kohtuulliset eväät arvioida millaisia panoksia mallin toteuttamiseksi tarvitaan, miten niitä käytetään ja millaisia tuloksia on odotettavissa.

Hallinnon rajoja ylitettäessä lähtökohtana on yleensä yhden hallinnonalan halu saada muiden toimet sovitettua omaan tapaansa toimia. Sillä tiellä tulokset jäävät laihoiksi. Hankkeet tarjoavat vieläkin mahdollisuuden rakentaa aidosti yhteen sovitettun työmallin esimerkiksi perhepolitiikan, terveydenhuollon, opetustoimen ja työvoimahallinnon välille. Lapset ja nuoret ovat kohderyhmänä monella hallinnonallalla ja useissa kärkihankkeissa. Pyrkimykset voitaisiin yhdistää työnimellä ”Ehkäise - hoida - kouluta - työllistä”. Sen viitoittamana rakennettaisiin **ketjukonsepti**, joka vie määrätietoisesti lasta ja nuorta eteenpäin. Kaikki toisivat tasavertaisesti oman osaamisensa ja välineensä peliin. Ketään ei alisteta tai pidetä sivuroolissa. Jokaisella on oma ammattitaitonsa. Muutokset tehdään vakiintuneisiin toimintakonsepteihin. Aika käytetään sen selventämiseen, miten muutamat kriittiset kynnykset ylitetään.

- Hankkeiden edetessä olisi yhdessä sovittava, miten väljät käsitteet konseptoidaan ja miten siiloutumista ehkäisevien keinojen vaikutusta tehostetaan.
- Hankkeissa tulisi rakentaa hankerajat ylittäviä ketjukonsepteja, jotka lähtökohtaisesti perustuvat kunkin oman konseptin kunnioittamiseen.

TULOKSEN VARMISTAMINEN

Neljäntenä kysymyksenä herätettiin huoli siitä, että hankkeiden sato on liian usein jäänyt korjaamatta. Syitä hyviäkin tuloksia tuottaneiden hankkeiden pysähtymiseen on monia. Useimpia yhdistää se, että hanke on käynnistynyt ennen kuin on varmistettu kaikkien loppu-tulokseen vaikuttavien osapuolten sitoutuminen ja myötävaikuttaminen hankkeen maaliin saattamiseen.

Mitä ehtoja pitää toteutua, jotta tuo vaara vältettäisiin? Kärkihankkeita käynnistettäessä on nähty vaivaa, ettei tähän kuoppaan langettaisi. Huoli kohdistuukin nyt siihen tosiasiaan, että ennen kuin hanke on levittänyt vaikutuksensa koko maahan, sen on saatava taakseen yhä uusia innokkaita toimeenpanijoita. Miten heidät saadaan kaiken kiireen keskellä omaksumaan uusia toimintamalleja.

Seuraavassa esitetyn mallin tarkoituksena on antaa hankkeiden toimeenpanijoille eväitä vaikuttavuuden parantamiseksi.

Pelkistetyksi sanottuna kärkihankkeilla pyritään vaikuttamaan ihmisen toimintakykyyn tai toimintaympäristöön tai molempiin. Muutoksen toteuttamiseksi mukana olevissa on herättävä tunne, että nyt ollaan oikealla asialla. Tarvitaan motiivi. On koettava, että toiminta vaihtoehdon puolesta tarjoaa jotain myönteistä ja arvokasta. Mutta motiivikaan ei riitä. Muutos vaatii lopulta henkilöltä rohkeutta ja tahdon voimaa.

- *Ensimmäinen välttämätön ehto elämänhallinnan parantamiseksi on varmistaa, että toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja kohentamiseksi on tehty tarpeelliset toimet*
- *Toiseksi on arvioitava toimintaympäristöä. Se on tarjottava toimintakyvyn kanssa tasapainossa olevat edellytykset pärjäämiselle. Nämä kaksi muutosta ovat välttämättömiä, mutta eivät riittäviä.*
- *Käyttäytymisen, elämäntapojen ja toimintaympäristön muuttaminen saa kirkkaan suunnan vasta kun ihmisessä herää vahva motiivi muutokseen. Motiivi antaa suunnan, mutta sekään ei riitä*
- *Muutos toteutuu vain, jos sen taakse on syntynyt riittävä määrä energiaa eli vankka muutostahto.*

On tärkeä ymmärtää, että motiivi ja muutostahto ovat muutoksen välttämättömiä ehtoja. Touhuaminen toimintakyvyn ja -ympäristön parantamiseksi ei johda mihinkään ellei motiivi ja tahto uudistaa ja uudistua herää niiden lisäksi. Vertauskuvallisesti tämä voidaan kirjoittaa kaavaksi:

Toimintakyky x Toimintaympäristö x Motiivi x Tahto = Elämänhallinta

Hankkeen onnistuminen vaatii monen osapuolen myötävaikutusta. Mukaan on saatava asiakkaat, ammattilaiset ja johto. Hanke, jonka tukena johto ei aidosti ole, on tuomittu epäonnistumaan. Hanke voi käynnistyä sitkeiden ja innokkaiden ammattilaisten toimesta, jos se saa ulkopuolista rahoitusta. Kun ulkoa tullut raha loppuu, koittaa totuuden hetki, joka usein tar koittaa hankkeen nopeaa tai hidasta kuolemaa. Johto on siis saatava mukaan.

Jos johto puolestaan intoilee ilman ammattihenkilöstön aitoa kiinnostusta, tulos on todennäköisesti huono. Kovin hyvää ennustetta ei ole sellaisellakaan hankkeella, johon asiakkaat ovat tyytymättömiä. Usein jopa asiakaslähtöisiksi tituleeratut hankkeet ovat henkilöstön toiveiden toteutumia. Jos ja kun hankkeen halutaan menestyvän, sen on saatava taakseen asiakkaiden, ammattihenkilöstön ja johdon tuki.

Kolme tekijää

- Kaikissa hankkeissa on kolme tekijää, joilla jokaisella on merkittävä rooli
- Asiakas eli se, jonka ongelmaa, haastetta tai mahdollisuutta on tarkoitus käsitellä
- Ammattihenkilö eli se, joka etsii ratkaisua ja huolehtii toimeenpanosta
- Johto eli se joka päättää voimavarojen suuntaamisesta

Hallinnollisessa ympäristössä on oltava tarkkana, kun määritellään kuka on asiakas. Terveysaseman asiakas on se, joka tulee etsimään apua selkävaivoihinsa. Maakunnan asiakas on palvelun tuottaja ja ministeriön asiakas on maakunta. Samalla tavalla hankkeissa on oltava selvillä, kuka on asiakas. Asiakas on se, jonka ongelmaa tai haastetta käsitellään. Ammatti-

henkilö on se, joka etsii ratkaisua ja huolehtii toimeenpanosta. Johto päättää voimavaroista. Eniten sotkua aiheuttaa se, jos kaikki pitävät asiakkaanaan tuota selkävaivaista. Jokaisen on hoidettava oma asiakkaansa niin, että prosessin etulinja toimii ja selkävaiva tulee hoidettua.

Elämänhallinnan neljä välinettä ovat toimintakyky, toimintaympäristö, motiivi ja tahto. Kaikilta toimijoilta vaaditaan motiivi ja tahto muutoksen läpiviemiseen ja kaikkien toimintakykyä on arvioitava samoin kuin toimintaympäristön puutteita ja välineiden riittävyyttä. Ei kannata käynnistää hanketta, jos jonkun toimijan osalta onnistumisen edellytykset ovat jonkin välineen osalta heikot.

- *Näiden neljän välineen on oltava kunnossa kaikilla kolmella tekijäryhmällä.*

Vaikuttaa yksinkertaiselta, mutta silti luvattoman usein joku ketjusta pettää. Hanke käynnistyy ilman, että toimijoiden sitoutuminen olisi tullut selvitettyä tai arvioitua, missä ovat heikkoudet ja vahvuudet tai uhat ja mahdollisuudet.



Toimintakyky jaetaan tavallisesti neljään alaluokkaan: fyysiseen, psyykkiseen, sosiaali- ja kognitiiviseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillinen osaaminen painottuu psyko-fyysinen toimintakyvyn arviointiin. Usein se onkin ongelmien taustalla. Työelämän muutokset ovat kuitenkin siirtäneet painopistettä sosiaalisen ja kognitiivisen toimintakyvyn puolelle. Tietoteknologian marssi pakottaa ihmiset ikään katsomatta omaksumaan tietotekniikan alkeita pelkästään arjessa selvitäkseen. Asiakkaan elämänhallinnan parantaminen ja toimintapotentiaalin kohottaminen vaatii yhä useammin sosiaalisen ja kognitiivisen toimintakyvyn parantamista. Fyysinen kuntoutus ei riitä.

- *Toimintakykyä on arvioitava kokonaisuudessaan.*

Otetaan esimerkki. Asiakkaan psykosomaattinen ongelma vaatii erityisen taitavaa käsitteilyä. Jotta se onnistuisi, ammattilaiselta vaaditaan hyviä sosiaalisia taitoja. Niihin kehittämiseen tarvittaisiin koulutusta ja konsultointia. Jotta se onnistuisi, johdon ymmärryksen eli kognitiivisen toimintakyvyn tulisi olla riittävällä tasolla resurssien turvaamiseksi.

- *Hanketta arvioitaessa ja toimeenpantaessa on tärkeintä nähdä, missä on heikoin lenkki tekijöiden ja toimintakyvyn osatekijöiden välillä ja puuttua siihen.*

Toimintakyky – keskity heikoimpaan lenkkiin

Osat	Tekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Fyysinen • Psyykkinen • Sosiaalinen • Kognitiivinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakas • Ammattihenkilö • Johto

Toimintakyvyn ja **toimintaympäristön** välille on löydettävä tasapaino. Asiakas näkee sen erilaisena kuin ammattihenkilö ja tämä erilaisena kuin päättäjä. Tärkeintä on, ettei katsota yksipuolisesti joko toimintakykyä tai toimintaympäristöä, vaan etsitään onnistunut yhdistelmä niiden välille.

Ympäristön asettamien ehtojen muuttaminen on vaativaa ja aikaa vievää. Esimerkiksi osatyökykyisen työllistäminen vaatii toimintakyvyn eri osatekijöiden, työn psykofyysisten vaatimusten, työilmapiirin, työnantajan ja työtovereiden ennakkoluulojen, palveluprosessien ja toimeentulon muodostuksen kokonaisarviointia. Samat seikat ovat vastassa, kun pyritään työllistämään pitkäaikaistyöttömiä tai työkokemusta vailla olevia nuoria tai ammattikoulutusta vailla olevia maahanmuuttajia.

Kokonaisuuden arvioiminen on aikaviiveestä huolimatta tehokkain tie eteenpäin. Tapaukset vaativat yksilöllisiä ratkaisuja. Ympäristön on oltava alttiina vastaanottamaan ja hyväksymään erilaisia ihmisiä. Parhaiten ilmapiirin muutoksessa saattavat jälleen auttaa hyvät käytännössä havaitut tulokset ja niiden markkinointi.

- *Ympäristön asettamiin ehtoihin on pyrittävä vaikuttamaan niin, että yksilölliset ratkaisut tulevat mahdollisiksi.*

Toimintaympäristö – keskity onnistuneen yhdistelmän rakentamiseen

Ympäristöt	Tekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Elintavat ja kulttuuri • Palveluprosessit • Palkkiorakenne • Työ- ja asuinympäristön adaptaatiokyky • Kansainväliset vaikutukset 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakas • Ammattihenkilö • Johto

Kun kaikki osatekijät käydään läpi, on arvioitava riittääkö henkilön oma ja muiden motiivi ja tahto toivotun lopputuloksen aikaan saamiseen ja jos ei tunnu riittävän, miten niitä tulisi vahvistaa.

Motiivi – kaikki kolme osaa tarvitaan	
Osat	Tekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Järki <ul style="list-style-type: none"> – Keinot johtavat tavoitteeseen • Tunne <ul style="list-style-type: none"> – Ollaan oikealla asialla ja työtä arvostetaan • Usko <ul style="list-style-type: none"> – Potkua ja tukea riittää 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakas • Ammattihenkilö • Johto

Motiivin synnyttämiseen tarvitaan rationaalinen perusta. Keinojen ja tavoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa keskenään. Jos tavoitteena on työhön siirtyminen, toimintakyvyn parantamisen ja toimintaympäristön muuttamisen on tarjottava siihen realistinen mahdollisuus. Mutta se ei riitä. Ihmisessä on herättävä tunne, että ollaan oikealla asialla. Tämän tunteen on ulotuttava myös ammattihenkilöstöön ja johtoon. Vähiten tärkeää ei ole se, että kaikilla säilyy usko siihen, että ympäristön tuki ja innostus riittää. Samalla tavalla kaikkien toimijoiden motiivin viriäminen on onnistumisen edellytys silloin, kun muutetaan vanhusten tai lastensuojelun palvelurakennetta. On osoitettava, miten asetettu tavoite saavutetaan uuden rakenteen avulla, että kaikkien näkökohtia arvostetaan ja että asiaan on vakavasti sitouduttu.

- *Muutos ei käynnisty ilman tunnetta eikä jatku ilman uskoa.*

Haastavin osuus uuden ajatustavan sisäistämisessä on riittävän **tahdonvoiman** löytyminen. Motiivi ainakin puheiden tasolla on ehkä onnistuttu synnyttämään, mutta toiminta palaa silti huomaamatta vanhoihin kaavoihin. Tahdonvoimaa voi ja on kehitettävä. On kirkastettava, mitä elämänhallinta tässä nimenomaisessa tapauksessa tarkoittaa. Tavoite on hiottava kirkkaaksi ja vielä kirkkaammaksi. Hankkeen edetessä se uhkaa sumentua ja sitä on edelleen kirkastettava.

Tahdonvoima – vaatii huoltoa, huoltoa ja huoltoa

Osat	Tekijät
<ul style="list-style-type: none"> • Kirkasta <ul style="list-style-type: none"> – Tavoite kirikkaaksi • Pilko ja pukkaa <ul style="list-style-type: none"> – Jaa tehtävä osiin ja toimi pitkäjänteisesti (ohita hetken houkutukset) • Puhdista <ul style="list-style-type: none"> – Kaikki vähemmän tärkeä sivuun 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakas • Ammattihenkilö • Johto

Tavoite voi tuntua kaukaiselta ja välineet riittämättömiltä. Sen takia tarvitaan hyvä kokonaissuunnitelma, jossa tehtävä on jaettu osiin ja määritelty aikataulut ja vastuut. Työ on aloitettava kylmästi jostakin. Loputon suunnittelu vie motiivin. Suurin matkalla uhkaava vaara on sortua lyhytnäköisyyteen ja hetken houkutuksiin. Julkisuus, sosiaalinen media tai asiakkaiden ja johdon paine voi synnyttää yllättäviä vaatimuksia. Hankkeessa on hyvä määritellä, mistä taivotaan silloin voima, joka pukkaa oikeille raiteille. Terhakka aloittaminen ei tarkoita hosuen etenemistä. Viisaskin menee silloin vipuun. Linjakkuudesta ei tarvitse tinkiä, kun maltaa pitää kokonaisuutta silmällä ja edetä askel kerrallaan. Onnistumisen kolmas ehto on se, että hankkeelle annetaan se aika ja energia, mitä se vaatii. Jostain muusta on luovuttava, vähemmän tärkeää on siirrettävä sivuun. Se on tehtävä tietoisesti ja konkreettisesti.

- *Sosiaaliturvan uudistaminen vaatii taakseen sitkeän ja selkeän tahdonvoiman. Ilman sitä uudistus ajautuu vanhoille raiteille.*

KALASTA KALASTAMISEEN

Viidentenä haasteena herätettiin kysymys, miksi parantunut terveys ja toimintakyky eivät ole muodostuneet toivotulla tavalla voimavaraksi. Suomalaisen yhteiskunnan kilpailukyky on yleisesti ottaen todettu hyväksi, mutta se ei näy taloudessa eikä työelämässä. Hyvä koulutus ei tunnu johtavan hyviin käytännön tuloksiin eikä paraneva terveys lisääntyvään työpanokseen. Sosiaaliturva ei ole johtanut aktiivisen elämänhallinnan paranemiseen niin hyvin kuin toimintakyvyn ja toimintaympäristön paraneminen antaisivat aiheen olettaa.

Syitä tähän on monia. Yksi eikä vähäisin on se, että uudistusten ja kehittämishankkeiden tavoite on lähes poikkeuksetta kavennettu professiota miellyttävään muotoon. Sellaiseksi, että sen voi kohtuullisen helposti saavuttaa. Oppilaan, asiakkaan tai potilaan myöhempi elämä ei kuulu kuvaan. Käytännössä se johtaa siihen, että hankkeet ja uudistukset etenevät kukin omalla kapealla radallaan.

Olemme kaikki kuulleet seuraavan opetuksen: Jos sinulla on kala ja tapaavat nälkäisen, olet ystävällinen, kun annat hänelle kalan. Jos opetat hänet myös kalastamaan, olet ystävällinen ja lisäksi viisas. Jotain tästä viisaudesta on jäänyt tavoittamatta hyvinvointipolitiikkaa kehitettäessä.

Avain ongelman ratkaisemiseksi lienee hyvinvoinnin ymmärtäminen uudella tavalla. Hyvinvointia ei tule ymmärtää staattisena tilana, jonka sosiaaliturva takaa. Sellaista ihmiset eivät tosiasiallisesti halua ja tavoittele. Kulttuurista riippumatta ihmiset kokevat hyvinvoinnin kykynä

vaikuttaa itseä koskeviin asioihin. Sen perusteella hyvinvointi ja terveys voitaisiin määritellä seuraavasti:

- *Hyvinvointi ja terveys on ihmisen kykyä sopeutua, hallita ja korjata ulkoisten haasteiden aiheuttamat häiriöt, tulla toimeen elämässä ja vaikuttaa ympäristöönsä.*

Toisin kuin ravintolan, terveysaseman tai sairaalan tavoitteena ei pitäisi olla se, että asiakas tulee mahdollisimman pian uudestaan ja tilaa kalleimman palveluyhdistelmän. Palvelun idea on vähentää asiakkaan riippuvuutta tuottajasta, poistaa tai vähentää palvelun tarvetta. Se ei tarkoita palvelusta tinkimistä, vaan päinvastoin se voi merkitä kertaluonteista lisäpanostusta, prosessin korjaamista ja informaation parantamista. Hankkeiden toimeenpanovaiheessa ratkaisee se muuttuuko tämä ajatus eläväksi elämäksi. Jos niin halutaan, *sen tulisi näkyä hankkeiden johtamisessa ja erityisesti johdon viestinnässä.*

Hankkeet kohtaavat kaikki jossain vaiheessa epäuskon laakson. Sen ylittäminen vaatii vahvaa motiivia ja lujaa tahtoa kuten edellä todettiin. Silloin näkemys hankkeen perimmäisestä tavoitteesta voi antaa tarvittavan voiman ja muutostahdon.

- *Riskien hallinnalle tulisi hakea uusia muotoja, jotka nojaavat entistä vankemmin ihmisen kyvykkyyden ja oman kapasiteetin vahvistamiseen ja toimintaympäristön sovittamiseen tähän kontekstiin.*
- *Asiakkaan, ammattihenkilön ja johdon on sisäistettävä ajatustavan muutos. Aineelliset ja henkiset kannusteet on viritettävä tämän mukaan*

Aktiivisuutta korostavaa otetta on myös kritisoitu. Omatoimisuudesta puhuminen on nähty vain yrityksenä siirtää yhteiskunnan vastuuta yksilölle, joka ei sitä kykene kantamaan. Se ei tässä eikä niissä lukuisissa kokeiluissa, jotka kuntouttavalla otteella on tehty niin vanhusten, vammaisten kuin osatyökykyisten elinmahdollisuuksien laajentamiseksi ole tietenkään takajatuksena.

- *Hyvä sosiaaliturva ei ole sellainen, joka ottaa mahdollisimman paljon ihmisiä huomansa, vaan sellainen, joka antaa mahdollisimman monelle mahdollisuuden hyvään elämänhallintaan, joka puolestaan voi johtaa elämään, jossa riippuvuus sosiaaliturvasta vähenee.*

Yksinkertaisena esimerkkinä seuraava: mitä nopeammin henkilö saa apua sairauteensa, sitä nopeammin hän palaa työelämään. Mitä aktiivisempi ote hänen sairauteensa otetaan, sitä varmemmin hän palaa työelämään. Vaikka kaikki tuntuu olevan toisin hauraasta vanhuksesta puhuttaessa, niin näin ei ole. Silloin ”näkyvät teot” ja tulokset ovat ehkä vähäisiä, mutta koettuina suuria. Huomion osoittaminen, muistaminen ja ystävälliset sanat saavat vanhuksen kokea elämänlaatunsa monta astetta paremmaksi.

- *Hyvinvointia ja terveyttä koskevilla kärkihankkeilla tulisi olla yhteiseksi koettu ja toimintaa todella ohjaava tavoite.*
- *Sosiaaliturvan uudistamisessa tulisi huomio kiinnittää ihmisen kykyyn hallita elämäänsä, mitä sen hyväksi voidaan tehdä ja miten voidaan avartaa hänen toimintamahdollisuuksiaan ja vähentää riippuvuutta sosiaaliturvasta.*

HANKKEET, TAVOITE, VÄLINEET JA TEKIJÄT YHTEISKUVASSA

Voidaan ja pärjätään paremmin		
Välineet	Kärkihankkeet	
<ul style="list-style-type: none"> • Toimintakyky <ul style="list-style-type: none"> – Fyysinen, psyykinen, sosiaalinen, kognitiivinen • Toimintaympäristö <ul style="list-style-type: none"> – Elintavat, palveluprosessit, palkkiot, työ- ja asuinympäristö • Motiivi <ul style="list-style-type: none"> – Järki, tunne, usko • Tahdonvoima <ul style="list-style-type: none"> – Kirkasta, pilko, puhdista 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakaslähtöisyys • Terveys ja hyvinvointi • Lapset ja perheet • Ikääntyneet ja omaiset • Osatyökykyiset 	
	Tekijät: asiakkaat, ammattihenkilöt ja johto	

SEURANTA JA HANKKEIDEN OHJAUS

Hankkeet ovat käynnissä tai käynnistymässä. Ne jakautuvat kymmeniin alahankkeisiin ja projekteihin ja poikkeavat monella tavalla toisistaan. Miten pitäisi huolehtia siitä, etteivät ne ala elää omaa elämäänsä. Yhteistä tavoitetta korostava viestintä on kokonaisvaikutuksen edistämiseksi välttämätöntä. Vaikuttavuutta koskevat tutkimukset osoittavat yksiselitteisesti, että saaman **viestin toistuminen** tekee asian tutuksi ja se saa vastaanottajan etsimään omatoimisesti tapoja, jotka toimivat toivotulla tavalla.

- *Hankkeiden vaikuttavuuden parantamiseksi on edullista korostaa yhteisiä piirteitä ja luoda kaikkia vahvistava yhteinen viesti. Tarvitaan tavoitteita edistävä viestintä, joka jatkuu koko kauden ajan.*

Hankkeiden aktiiviseen seurantaan ja ohjaamiseen tulisi olla riittävät valmiudet. Samalla on pidettävä yllä hankkeiden välistä vuoropuhelua. Yhdessä ne ovat enemmän kuin osiensa summa. Sitä varten tarvitaan **oppiva ja opista ohjaukseksi** muuttuva seurantatapa.

Kysymys on **muutosjohtamisesta**. Kun hankkeen katto on hallituksen strategia ja siitä johdetut kärkihankkeet ja kun monet toimeenpanijoista ovat itsenäisiä paikallisia toimijoita, johtamiseen on paneuduttava todella huolella ja siihen on varattava riittävät aika- ja aivo-resurssit. On määriteltävä kuka johtaa mitä. Vuoden kuluttua aloittamisesta hanke saattaa olla kohtalokkaasti pysähdyksissä. Vaikeudet ja epäselvyydet vaivaavat ja alkuinnostus on hiipunut. Tavoitteen kirkastaminen ja uskon lujittaminen ovat silloin taas ajankohtaisia. Myönteisten kokemusten ja saavutusten kertaaminen ja vision toistaminen ovat omiaan ravitsemaan muutokseen nääntyneitä.

Mallien testaamisen ja konseptin täsmentämisen jälkeen siirrytään **maastouttamiseen**. Hankkeet ovat tässä suhteessa eri vaiheissa. Maastouttaminen tarkoittaa hankkeen ja toimintaympäristön sovittamista toisiinsa. Malli saattaa olla moneen kertaan koeteltu, mutta jokainen toimintaympäristö toimii omalla tavallaan. Tietojärjestelmien, tilojen, henkilöstörakenteen,

palkkioiden ja johtamisoppien ja vastarannan kiiskien sovittaminen hankkeen ominaispiirteisiin vaatii aina huomiota ja kriisin merkkien ilmaannuttua myös nopeaa väliintuloa.

Maastouttamista seuraa **juurruttaminen**. On sanottu, että läpimeno testataan vasta ensimmäisessä kriisissä. Pelastusta haetaan herkästi vanhoista malleista. Seuranta ja kannustaminen kuten oikein viritetyt palkkiot auttavat pitämään toiminnan halutussa suunnassa. Hankkeen johdon tehtävänä on toistuvasti muistuttaa, miksi uudistusta tehdään. Päämääränä on asiakkaan ja potilaan itsenäisen elämänhallinnan parantaminen. Kysymys on yhteispelistä, jossa asiakkaalla ja potilaalla on aktiivinen rooli.

Oppiva ohjaus perustuu jatkuvaan seurantaan ja seurannasta kertyvän tiedon arviointiin. Sen tulee toteutua monessa muodossa. Tärkein on se osa, joka yleensä unohtuu. Työmotivaatio syntyy työn tuloksellisuuden perusteella. Henkilöstöllä on oltava **välineet seurata oman työnsä ja työyhteisönsä tuloksia**. Se johtaa automaattisesti nopeaan reagointiin.

Varsinaiset tavoitellut vaikuttavuustulokset saattavat tulla liian myöhään hankkeen johtamisen välineiksi. On tyydyttävä muihin seurantatapoihin. Ensin on määriteltävä mitä varsinaisesti haluttaisiin seurata ja sen jälkeen pääteltävä, mitkä elävässä elämässä ovat parhaita tapoja saada kohtuullinen kuva hankkeen etenemisestä. Harhasignaaleita tulee paljon. Siitä syystä tarvitaan useita tietolähteitä, huolella punnittuja kysymyksiä ja **tietojen aktiivista tarkentamista**. Jos hanke ei etene suunnitellulla tavalla, tilanteeseen on reagoitava selkeästi, nopeasti ja kannustavasti ja tarvittaessa korjaavasti.

Hankkeiden välillä on lukuisia tavoitteiden ja keinojen yhtymäkohtia. Hankkeissa on kyllä huolehdittu siitä, ettei päällekkäisyyttä synny. Ongelmana onkin liiallinen siiloutuminen. Hankkeiden edetessä toisilta oppimiselle tulee luoda hyvät edellytykset. Ilmapiirin on oltava suotuista avoimelle keskustelulle. Keskustelijoilta vaaditaan **kykyä kuunnella ja esittää oma viestinsä selkeästi** asioita käsiteltäessä. Johdon tehtävänä on tarvittaessa **tiivistää päätelmät**.

Seuranta ja ohjaus

- Yhteistä tavoitetta korostava viestintä
- Jatkuva projektien arviointi (toimenpiteiden onnistuminen)
- Vuoropuhelu hankkeiden välillä
- Tilastotietojen ja indikaattoreiden käyttäminen (väestömuutokset, vaikutusketju epävarma)
- Tutkimukset (syy-seuraussuhteet)
- Laadullinen arviointi toiminnan onnistuneisuudesta (viisas yhteenveto)

Pitkäaikaisseuranta väestötasolla tapahtuvista muutoksista voi perustua suureksi osaksi tilastotietoihin. Hankkeiden indikaattorilistat ovat monipuolisia ja kattavia kuvaamaan näitä muutoksia. Tilastotiedot kuvaavat parhaimmillaankin vajavaisesti syiden ja seurausten vyyhtiä. Osa tarvittavista tiedoista, varsinkin syy-seuraussuhteita koskevat tiedot, ovat saatavissa selville vain erillisten tutkimusten avulla. Hankkeiden päättyessä käytettävissä ei ole tämä tietoaikaisu kokonaisuudessaan. Silloin on tyydyttävä erilaisiin hankkeiden toimeenpanon aikana syntyneisiin havaintoihin ja kokemuksiin, joiden perusteella voidaan tehdä olosuhteiden sallimissa puitteissa viisas yhteenveto.

PÄÄTELMIÄ JA EHDOTUKSIA SINULLE, JOLLA ON AIKAA VAIN VIISI MINUUTTIA

Olen edellä kuvannut hankkeiden vaikuttavuutta, toimeenpanon tehostamista ja yhteisvaikutuksen parantamista useista näkökulmista. Seuraavassa esitän päätelmät ja ehdotukset tiivistelmänä. Ennen sitä haluan sanoa, mikä on mielestäni ylivoimaisesti tärkeintä. Tärkeintä on yhteisesti sitoutua sosiaaliturvan sanoman uudistamiseen.

Miksi se on tärkeintä? Siksi, että erillisiä hankkeita on kymmenittäin, toimeenpanijoita monisatakertainen määrä, aika uhkaa loppua ja hankkeet hyyytyä matkalle. Epäonnistumiseen ei ole varaa. Muutos tarvitaan. Sosiaaliturvan rahoitus on heikoilla, taloudelliset kannusteet eivät riitä ja sosiaaliturva on sovittettava kansainväliseen ympäristöön. Muutos vaatii taakseen kriittisen massan. Sitä ei saada, jos jokainen hanke korostaa omaa ainutkertaisuuttaan.

Sosiaaliturva vastaa yhä suuremman väestönosan toimeentulosta ja palveluista. Se on luonut mielikuvan, jonka mukaan hyvinvointi on sitä paremmalla tasolla, mitä enemmän voimavaroja käytetään sosiaaliturvaan. On inhimillistä, että korostamme itsemme ja työmme tärkeyttä tekemällä muut teoistamme riippuvaisiksi. Se on inhimillistä, mutta ei suotavaa. Kasvava osa ihmisistä on töissä, joissa tärkeämpää olisi opettaa kalastamaan kuin jakaa kaloja. Sanoin edellä, että hyvä sosiaaliturva ei ole sellainen, joka ottaa mahdollisimman paljon ihmisiä huomansa. Sanoma voidaan pukea myös myönteiseen muotoon:

- *Hyvä sosiaaliturva tähtää sellaiseen elämänhallintaan, joka avartaa toimintamahdollisuuksia ja vähentää riippuvuutta sosiaaliturvasta.*
- *Sosiaaliturvaa koskevien kärkihankkeiden yhteisenä tavoitteena tulisi olla ihmisen oman kyvykkyyden kohentaminen niin, että hänen itsenäinen elämänhallintansa paranee. Yhdistämällä tietoisesti ja painokkaasti kaikkien hankkeiden voimat tämän ajatuksen taakse on mahdollista muuttaa sosiaaliturvan otetta aktiiviseksi ja ennakoivaksi.*
- *Hankkeita tulisi johtaa yhtenä kokonaisuutena. Sitä ei voi tehdä ulkopuolelta eikä hankke kerrallaan.*

– 0 –

Suomalaisen sosiaaliturvan lähes kaikki merkittävät osat ovat muodossa tai toisessa muutosten keskellä. Työeläkkeiden määräytymisperusteita ja rahoitusta muutetaan jälleen kerran, samoin sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto- ja rahoitusmalli on muuttumassa radikaalisti. Kärkihankkeiden avulla etsitään uusia toimintatapoja sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja tehokkaampia tapoja työllistää ihmisiä työmarkkinoille. Sen lisäksi kokeillaan kokonaan uutta tapaa huolehtia sosiaaliturvan tarjoamasta perusturvasta kokeilemalla perustulon toimivuutta.

- *Nyt kasautuvat uudistukset asettavat valmistelukoneiston äärimmäisen lujille. Sen toimintakyvystä on huolehdittava. Uudistukset ovat välttämättömiä, jos ja kun halutaan huolehtia siitä, että sosiaaliturva on tulevaisuudessa vakaalla pohjalla.*

– 0 –

Kärkihankkeissa toimintoja on tarkasteltu monipuolisesti sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Sosiaaliturvan uhkana on hitaan talouskehityksen ja entistä vakavammaksi käyvän huoltosuhteen vinoutuman mukana tuleva lasti. Menojen leikkauksia ja palvelujen rajoittamista parempi vaihtoehto on etsiä tuottavuuden kasvuun johtavia keinoja. Viime vuosien aikana on esitelty monia toimintatapoja, joilla tähän saatettaisiin päästä. Esitykset ovat usein yleisellä tasolla, että niitä on huomattavasti selvennettävä ennen kuin ne ovat toimeenpantavissa.

- *Kärkihankkeiden kenttätöissä tulisi voimakkaasti edistää tehokkaiden toimintamallien maastouttamista. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi toimintamallien aihiot on muokattava toimeenpantavaan muotoon.*

– 0 –

Työllistymistä edistävät kannusteet ovat mukana kärkihankkeissa sekä työntö- että vetopuolella. Työttömyysturvaan tehdyillä muutoksilla lisätään työvoiman tarjontaa ja sama vaikutus on eläkeratkaisulla. Työterveyshuoltoa ja kuntoutusta kehittämällä parannetaan työ- ja toimintakykyä. Työllistymiskynnys jää etuuskien ja verotuksen yhteensovituksen jälkeen edelleen korkeaksi. Sen korjaamiseen kokonaisuudessaan ei ole helppoja keinoja. Monet esitetyistä keinoista siirtävät loukkua paikasta toiseen. Ehdotusten tukena on niukasti tietoa, miten muutos todellisuudessa vaikuttaa käyttäytymiseen. Asiaa ei paranna viestintä, jossa samaan aikaan sanotaan, ettei työtä kannata ottaa vastaan korkean kynnyksen takia ja että kaikkea työtä pitää ottaa vastaan.

- *Työttömyysloukuksi sanottujen esteiden todellinen merkitys työttömän henkilön päätöksenteossa tulisi selvittää kunnolla. Kokemukset muista maista osoittavat, että vain pitkäjänteinen ja johdonmukainen tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistyö tuottaa kunnollisia tuloksia.*

– 0 –

Sosiaaliturvan on kyettävä vastaamaan työmarkkinoiden muutoksiin. Tämä keskustelu on samassa jamassa kuin eläkekeskustelu 25 vuotta sitten. Keskustellaan siitä, olisiko jotain tehtävä vai ei. Tilastoista haetaan tukea sille, että hyvinhän tässä kaikki näyttää olevan. Pientä hienosäätöä ehkä tarvitaan. Se on todennäköisesti väärä käsitys. Tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työvoiman liikkuvuus, johon yhdistää kiihtyvällä vauhdilla etenevä teknologinen kehitys, ei jätä työmarkkinoita rauhaan. Vaikeampi on sanoa, mikä on oikea käsitys. Selvää on, että riskien tasaamista tarvitaan edelleen, mutta millaista tasaamista. Onko painoa siirrettävä vahvasti kyvykkyyden parantamiseen ja mahdollisuuksien avaamiseen? Jos tähän vastataan ”kyllä”, mitä se sitten tarkoittaisi uudessa uljaassa digitalisaation ja robotiikan maailmassa?

Kun työ nähtävästi tulevaisuudessakin on tuotannollisen funktionsa lisäksi keskeinen yhteiskunnan koheesiota lisäävä voima, on löydettävä uusia tapoja yhdistää ihmisten tarpeet ja niihin vastaamiseen tarvittava työpanos.

- *Työmarkkinoiden näköpiirissä oleva murros heiluttaa sosiaaliturvan perusteita. Kii-reellisintä on aloittaa vaihtoehtojen asianmukainen arviointi. (Ks. epilogi). Perustulokokeilua on laajennettava koskemaan epävakaita ja matalapalkkaisia työmarkkinoita. Digitalisoinnin vammaisille tarjoamia mahdollisuuksia on syytä tarkastella osatyökykyisyyttä selvittävässä hankkeessa.*

– 0 –

Palvelujen digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin kärkihankkeissa kiinnitetty kiitettävästi huomiota. Digitalisaatio muuttaa toimintaympäristöä monella tavalla ja antaa hyvät eväät tuotannon tehostamiseen. Siihen mahdollisuuteen on tartuttava rohkeasti. Muuten kohoavat kustannukset pakottavat rajoittamaan palvelujen tarjontaa tavalla tai toisella. Samaan aikaan on muistettava, että osa palvelujen käyttäjistä ei osaa käyttää kaikkia tarjolla olevia mahdollisuuksia. Heille on suunniteltava oma toimintamalli.

- *Palvelujen digitalisoinnin kehitystyössä on huomio kohdistettava ääripäihin: kohteisiin, joissa tuottavuutta voidaan tuntuvasti parantaa ja toimintamalleihin, joilla palvelut turvataan niille ihmisille, jotka eivät käytä valtavirran välineitä.*

– 0 –

Maan sisäinen muuttoliike on jatkunut pitkään voimakkaana. Samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalveluja on toiminnallisistakin syistä keskitetty. Perusteena on ollut tehokkaampi välineistön käyttö ja monipuolisen asiantuntemuksen takaaminen. Toisaalta varsinkin ikääntyneen väestön tarvitsemat arkipalvelut eivät edellytä tällaista voimien kokoamista. Etäällä keskuksista oleville tulisi kehittää uusia palvelutapoja, joissa rohkeasti poiketaan professionaalista toimintamalleista.

- *Haja-asutusalueiden palvelujen turvaamiseksi on kehitettävä ammatillisista malleista poikkeava monitoimimalli, joka kattaa alueen muitakin palvelutarpeita.*

– 0 –

Kansalliselle pohjalle rakennettu sosiaaliturva on joutunut uusien haasteiden eteen, kun sosiaaliturvaa on sovellettava sekä EU:n sisällä toteutuvaan muuttoliikkeeseen että niin sanottujen kolmansien maiden kansalaisiin. Periaatteessa linjaukset ovat selkeät, mutta käytännössä niistä on muodostunut vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Selkeyttäminen vaatii syvällistä asiantuntemusta taustalla olevista periaatteista ja niiden sovellutuksista, mutta sen lisäksi tarvitaan suomalaisen sosiaaliturvan yleisistä periaatteista lähtevää punnintaa.

- *Asumisperusteisen sosiaaliturvan sopeuttaminen kansainväliseen toimintaympäristöön tulee perustua kansallisen sosiaaliturvan tavoitteisiin. Niistä johdettuja linjauksia seuraamalla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon EU:ssa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa.*

– 0 –

Syrjäytymisen ja terveyden eriarvoisuuden ehkäisyssä ei ole onnistuttu toivotulla tavalla. Eri- laisista tutkimus- ja toimintaohjelmista huolimatta erot ovat pikemminkin kasvaneet kuin kutistuneet. Hyvinvointipolitiikka, joka yleisesti vahvistaa mahdollisuuksia edetä ja elää tasa- arvoisesti, tuntuu epäonnistuneen heikoimmin varustautuneen viidenneksen osalta. Hankkeissa tähän on kiinnitetty huomiota. Vaarana on, että projektien voima ei riitä trendin kääntämiseen. Monipuolisuudesta voidaan tehdä vahvuus, jos tuloksista seulotaan kriittisellä silmällä aineksia, joista voidaan rakentaa uusi kulmakivi hyvinvointipolitiikkaan.

- *Syrjäytymiseen ja terveyden eriarvoisuuteen liittyvien projektien tuloksista on kammattava erikseen esille ne havainnot, jotka parhaiten auttavat murtamaan eriarvoisuuskierteen.*

– 0 –

Kehittämishankkeiden ongelmana on pidetty sitä, että ne jäävät keskentekoisiksi. Kiinnostus toimeenpanoon hiipuu, kun tukirahoitus päättyy. Kärkihankkeita on valmisteltu huolella ja valmistelun tukena on käytetty laajaa asiantuntijaverkkoa. Hankehakemuksiinkin on pyritty vaikuttamaan etukäteisvalmistelulla. Hakemuksistahan lopulta riippuu löytyykö todella uusia ja toimintakäytäntöjä uudistavia malleja.

Hankkeen onnistunut toteuttaminen yhdessä ympäristössä on kuitenkin vasta pitkän tien alku. Sen siirtäminen muualle ei onnistu ellei toimintatapaa konseptoida sovellutuskelpoiseen muotoon. Silti hankkeen maastouttaminen uuteen toimintaympäristöön ja sen juurruttaminen osaksi niin sanottua rutiinitoimintaa vaatii jokaisessa toimintayksikössä oman ponnistuksensa. Hankkeen on annettava ainekset, joilla motiivi ja tahdonvoima herätetään joka kerta uudestaan.

Hankelogiikkaan kuuluu yhteistyö muiden kanssa oman hankkeen ehdoilla. Sellainen yhteistyö ei ole pitkäikäinen. Toimintatavat ja prosessit on muokattava niin, että yhteistyön muodot istuvat jokaisen normaaliin toimintaan. Silloin syntyy luontainen ketjukonsepti.

- *Hanke on konseptoitava siten, että sen juurruttamiseen uuteen ympäristöön löytyy riittävä motiivi ja tahto.*

- *Hallinnon aloittain rakennettujen toimintamallien lisäksi tarvitaan ryhmät yhdistäviä ketjukonsepteja, jotka kytkevät eri hallinnonalojen toimintamallit kitkattomasti ja koko laajuudessaan toisiinsa.*

– 0 –

Hankkeita käynnistettäessä huomio kohdistuu yleensä sisältö- ja organisointikysymyksiin. Hankkeiden pystyttäjät ovat näiden kysymysten asiantuntijoita. He ovat perehtyneet ihmisten toimintakyvyn ja toimintaympäristön puutteisiin. Ulkoa katsottaessa näyttää, että ongelmat ratkeavat näihin puututtaessa. Esteenä voi kuitenkin olla se, että keskeisillä toimijaryhmillä on eri käsitys tavoitteista ja hankkeen merkityksestä. Toimijoita ovat asiakkaat, henkilöstö ja johto. Jos jonkun motiivi ja muutostahto on alun perin heikko, sitoutuminen loppuu, kun ympäriltä kuuluu kritiikkiä. Niin asiakkaiden, henkilöstön kuin johdon motivaation ja muutostahdon ylläpitäminen on aivan keskeinen osa projektin johtamista.

- *Asiakkaiden, henkilöstön ja johdon ymmärrys hankkeen tavoitteista ja sitoutuminen hankkeeseen on varmistettava etukäteen. Motivaation ja muutostahdon ylläpitämiseen on uhrattava voimia koko hankkeen ajan ja varsinkin silloin, kun hanke kohtaa kritiikkiä. Motivaation ja muutostahdon vahvistamisen keinot ja toteutustavat on syytä kirjata osaksi suunnitelmaa.*

– 0 –

Tulevina vuosina kärkihankkeita kannattaisi valikoida entistä kriittisemmin. Se helpottaisi niiden johtamista ja edistäisi toiminnan uudistumista. Ehdottomana edellytyksenä tulisi olla se, että ne tarjoavat mahdollisuuden **sellaiseen tuloksellisuuden merkittävään parantamiseen, joka ei toteudu hallinnonalan tavanomaisena kehittämistyönä**. Kysymys on silloin siitä, että

1. kokeillaan sellaista uutta tapaa toimia, jonka tulokset ovat etukäteen aidosti epäselvät, mutta joka parhaimmillaan voi ratkaista merkittävän ongelman (perustulo)
2. kokeillaan tapaa, joka on ollut käytössä, mutta jota halutaan laajentaa ja laajentamiseen liittyy merkittäviä uhkia ja mahdollisuuksia toteutustavasta riippuen (palveluseteli)
3. mallinnetaan käytännössä jo hyväksi havaittu järjestely, jonka soveltaminen vaatii periaatteisiin ja sovellutustapoihin liittyvien näkökohtien huomattavaa täsmentämistä. (keskitetty palveluohjaus).

Yhtenä syynä kokeiluiden vieroksumiselle on se, että nykyisillä tietokannoilla ja menetelmillä voidaan melko hyvin simuloida tulonsiirtojen väestövaikutukset ilman kokeiluita. Mallien avulla voidaan kuvata hyvinkin yksityiskohtaisesti, miten tulonjako muuttuu ja mihin ikäikäryhmään etuus kohdistuu. Näin voidaan tehdä myös perustulon osalta. Miksi sitten tarvitaan kokeilu? Sen takia, että jakautumatieto ei kerro käyttäytymisen muutoksia. Niin sanotusta kannustinvaikutuksista on paljon enemmän mielipiteitä kuin tietoa.

- *Tulevaisuudessa on suositeltavaa entistä määrätietoisemmin selvittää kokeiluiden avulla toteutuvatko tavoitteeksi asetetut muutokset toivotulla tavalla. Kehittämishankkeista-kin osa tähtää uuden toimintamallin rakentamiseen ja siihen sisältyvän riskin takia ovat tukemisen arvoisia. Sen sijaan on syytä arvioida uudelleen, onko tukea käytettävä myös jo mallinnettujen hankkeiden toimeenpanon edistämiseen. Uudessa hallintomallissa sen voisi olettaa toteutuvan muilla ohjausmekanismeilla.*
- *Tietojärjestelmiä on kehitettävä siten, että ne toimivat kehittämistyön moottorina. Ajan- tasainen, analysoitu ja julkinen tieto antaa palvelun järjestäjälle eväät ohjata palvelukokonaisuutta, asiakkaille perusteet tehdä valintoja ja tuottajille paineen kehittää palveluja.*

EPILOGI

Pohjoismaisen mallin vahvuutena on pidetty nimenomaan onnistunutta tapaa yhdistää tehokkuus ja riskien tasaaminen. Monelle taloustieteilijälle se on ollut kimalainen, joka ei teoriassa voi lentää, mutta näyttää kuitenkin pärjäävän hyvin. Rakennelma on avannut mahdollisuuden myönteiselle globalisoitumiskehitykselle. Sosiaaliturva on luonut turvallisuutta, jota on tarvittu tämän avoimen kilpailun vastapainona. Näin on onnistuttu säilyttämään luottamus yhteiskunnan sisällä ja tunne siitä, että kaikkia kohdellaan reilusti.

Hyvinvointipolitiikkaa, sosiaaliturva mukaan lukien, on perusteltu myös investointina. Koulutustason nostaminen ja terveyden edistäminen parantaa työkykyä, nostaa tuottavuutta ja kasvattaa kansantuloa. Mikä sitten on ongelmana?

Ongelmana on se, ettei osaamisen ja työkyvyn paraneminen ole antanut riittäviä aineksia sopeutua tuotantorakenteen muutoksiin ja ylläpitää talouden dynamiikkaa. Väestön ikärakenteen muutos, hidas talouskasvu ja työllisyysasteen alaisuus ovat pakottaneet monet maat, Pohjoismaat mukaan lukien, sopeuttamaan sosiaaliturvaansa rahoituksen sanelemiin ehtoihin. Tavanomaisin tapa on eläkeiän kohottaminen ja eläkkeen ansaintaan liittyvien ehtojen kiristäminen. Työttömyysjaksoja on pyritty lyhentämään ehtoja tiukentamalla, korvausjaksoa lyhentämällä ja aktiivivaihtoehtoja tarjoamalla. Samat keinot ovat tuttuja myös Suomessa.

Vaikka tavoitteena kustannusten kasvun hillintä yhdistää maita toisiinsa, itse järjestelmät eivät ole lähentyneet toisiaan. Pikemminkin hienosäätö on eriyttänyt niitä entisestään toisistaan. Näköpiirissä ei myöskään ole mallia, joka näyttäisi olevan muutosten johtotähtenä. Hyvinvointipolitiikan konseptia paikataan epätietoisena siitä, onko toimenpiteillä muuta merkitystä kuin alistuneesti sopeutua uusiin ehtoihin.

Osviittaa tulevaisuuteen voimme hakea katsomalla mistä olemme tulleet. Työeläkkeiden ja sairausvakuutuksen toteuttaminen 1960-luvulla johti työkyvyttömyyseläkkeiden räjähdysmäiseen kasvuun. Sitä täydensivät työttömyyseläke, yksilöllinen varhaiseläke, osa-aikaeläke ja varhennettu vanhuuseläke. Vuosittain erilaisille ennenaikaisille eläkkeille siirtyvien määrä kymmenkertaistui lyhyessä ajassa. Kun uutta ja paremmin koulutettua työvoimaa työntyti työmarkkinoille vielä enemmän, tämä politiikka piti omalta osaltaan yllä korkeaa tuottavuutta ja auttoi sopeutumaan nopeaan kaupungistumiseen ja elinkeinorakenteen muutokseen.

Hinta alkoi kuitenkin nousta kohtuuttomaksi. Eläkevuosien määrää kasvatti eliniän piteneminen ja samalla läheni suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle. Työvoiman tarjonta tulisi alenemaan ja eläkemenojen kasvu puolestaan kiihtymään. Viimeiset kaksikymmentä vuotta on kehitelty tapoja, joilla eläkkeelle siirtymistä voidaan hillitä. Tämän politiikan keinoja ovat olleet työ- ja toimintakyvyn kohentaminen sekä eläkkeelle siirtymisen kanavien vähentäminen ja vanhuuseläkeiän muuttaminen. Jos mittapuuna pidetään eläkevuosien määrää, voidaan sanoa, ettei kysymys ole politiikan suunnan muuttamisesta, vaan pikemminkin omaksutun politiikan seurausten lieventämisestä.

Elinkeino- ja tuotantorakenteen muutosten yksilöille aiheuttamia seurauksia ei nyt voida pehmentää samoilla eläkepolitiikan keinoilla kuin sukupolvi sitten. Edessä oleviin myllerryksiin on löydettävä uusia keinoja. Globaali talous ja digitalisaatio tulevat yhdessä muuttamaan työmarkkinoita poikkeuksellisen voimakkaasti. Sivuun jäävien ongelmaa ei myöskään ratkaista perustamalla virastoja ja palvelulaitoksia. Työvoiman siirtyminen uusiin tehtäviin on toteutettava toisin keinoin.

Periaatteessa välineet ovat olemassa. Ne on kerättävä samaan orkesteriin ja viritettävä uudelleen. Välineiden on oltava herkempiä ja reagoitava nopeammin. Niiden on toimittava saman perusajatuksen mukaan niin mikro- kuin makrotasolla. Siirtymät tehtävästä toiseen ovat yksilöllisiä, mutta edellyttävät hyvin toimivaa siirtoapparaattia.

Elämänhallinnan parantaminen tavoitteena sitoo yhteen nämä pyrkimykset. Hyvän elämänhallinnan yhtenä ehtona on, että ihmiselle tarjotaan mahdollisuus työ- ja toimintakyvyn ylläpi-

tämiseen ja kehittämiseen. Toiseksi toimintaympäristöä on muokattava niin, että toimintakyvyn ja ympäristön välille saadaan tasapaino. Yhteensopivuus on välttämätön, mutta se ei riitä tuloksen aikaan saamiseen. Kaikilla toimijoilla on oltava selkeä motiivi ja riittävä tahdonvoima siirtymisen vaatimaan ponnistukseen.

Kysymys ei ole vain yksilön, työnantajan, tai palveluja tarjoavan ammattihenkilön tahdonvoimasta. Yhteiskunnassa pitää vallita tahdonvoimaa ruokkiva eetos. Tarvitaan houkutteleva visio, innostava näkymä. Sodan jälkeen voimaa antoi halu jälleenrakentaa. Teollistumiseen antoi pontta halu vaurastua ja kuluttaa. Hyvinvointiyhteiskuntamme antaa hyvät tiedolliset ja turvalliset mahdollisuudet muutokseen, mutta motiivi ja tahdonvoima ovat kituliaassa kunnossa.

Visioksi ei kelpaa talouskasvu eivätkä perustuslain takaamat oikeudet. Ne kuulostavat hyviltä, mutta ulkokohtaisilta. Yksilön ja yhteiskunnan pyrkimykset on yhdistettävä uudella tavalla. Haluamme välineet, joilla itse ohjaamme venettämme. Päälimmäiseksi tavoitteeksi nousee kyvykkyys selvittää muuttuvista tilanteista. Kyvykkyys sisältää kykyä kantaa moraalista vastuuta, kykyä myötätuntoon ja lähimmäisen kunnioittamiseen. Siihen pääsemiseksi on muutettava yhteiskunnan rakenteita, parannettava niiden toimivuutta ja oltava valmiina omakohtaisiin ponnistuksiin. Lopputuloksena elämänpiirimme laajenee ja toimintamahdollisuuksiemme moninkertaistuvat.

Vision realisointi edellyttää luovuutta monella tasolla. Yksilötasolla yhtenä käytännön esimerkkinä voisi olla ”Uusi elämä”. Se olisi innostavaksi tehty ohjelma, jonka avulla kuka tahansa voi omat tietonsa lataamalla pelata itselleen uuden tulevaisuuden. Pelin avulla tulee testattua työkyky, odotukset työympäristöstä sekä motiivi ja tahdonvoima. Mikä parasta, sen avulla voi selvittää itselleen, mitä tulisi tehdä työkyvyn parantamiseksi ja miten vahvistaa motiivia ja tahdonvoimaa. Ohjelma ”pukkaa” pelaajaa lyhytnäköisten houkutusten ohi. Koulutus, kuntoutus, sosiaaliset verkostot, tukipalvelut ja työpaikat näkyvät todellisina vaihtoehtoina. Työnantajat voivat käyttää apunaan samaa peliä ja kohdata vaihtoehtoja selvitellessään kaipaamansa työnhakijan.

Elämänhallinnan, kyvykkyiden ja viime kädessä elämässä selviytymisen korostaminen auttaa opetus-, sosiaali- ja terveysviranomaisia yhdessä arvioimaan, mitä toimintakyvyn ja toimintaympäristön lohkoja tulisi kohentaa ja miten se tulisi tehdä eri elämänvaiheissa varhaislapsuudesta vanhuuteen asti. Kärkihankkeet tarjoavat siihen loistavat edellytykset. Tavoitteenahan on integroida palvelut ja muut toimet niin, että lapset, nuoret, perheet ja vanhukset saavat paremman otteen elämänsä ja kokevat selviytyvänsä eteen nousseista kynnyksistä. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että yksittäisen palvelun tulisi vastata aina myös siihen kysymykseen, mitä tapahtuu tämän jälkeen ja palvelumallin tulisi antaa eväät hoitaa ketju loppuun asti. Erillisinä kymmenet projektit eivät tuota sitä kokoavaa voimaa, jota ajatusmallin muuttamiseksi tarvitaan. Havainnot yhdistämällä ja tavoite kirkastamalla siinä onnistutaan.

Kun siirrytään kysymykseen, miten yhdistetään koulutus, työkyvyn ylläpitäminen ja sutjakka siirtyminen koulutuksesta työmarkkinoille ja työmarkkinoilla paikasta toiseen, kuvaan tulevat myös työvoima- ja elinkeinoviranomaiset. Keinojen repertuaari laajenee entisestään. Tekojen synkronointia varten tarvitaan huolella rakennettu ketjukonsepti eli pelisäännöt. Saurmakohkien ylittämiseksi on vuosien mittaan tehty hyviä ehdotuksia ja kärkihankkeissa syntyy uusia. Kärkihankkeiden johto-organisaatio tarjoaa hyvän mahdollisuuden tehdä niistä myös hallinnon rajat ylittäviä päätöksiä.

Käytännön päätösten lisäksi tarvitaan laajempia arvioita. Työmarkkinoiden muutokset robotisaation ja digitalisaation edetessä voivat olla yllättäviä. Skenaarioita riittää työn loppumisesta työhön uupumiseen. Niiden ja arkisen kehittämisen välille tarvitaan polkujen kartoitustia.

Ajatusten virittämiseksi voidaan kerrata joitakin vaihtoehtoja. Päällisin puolin ne ovat tuttuja, mutta monella tavalla edelleen jalostettavissa:

- *Monimuotoiset työmarkkinat vaihtoehtona. Parannetaan ”uuden työn” vaatimaa infrastruktuuria etätyöpisteistä ja työhuoneista täydentävään sosiaaliturvaan ja työkyvyn edistämiseen. Uusi työ sisältää monimuotoisen joukon työssä olevia ja työtä hakevia kuten lyhytaikaisissa työsuhteissa ja toimeksiantotehtävissä olevat, itsensä työllistäjät, start up -yrittäjät, freelance -toimittajat ja taiteilijat ja siirtymävaiheessa olevat alan vaihtajat.*
- *Perustulovaihtoehto. Turvataan kaikille minimielintaso, jonka jälkeen jokainen voi parhaaksi katsomallaan tavalla täydentää sitä ansiotuloilla. Työtulorekisterin valmistuttua perustulo on mahdollista korvata negatiivisella tuloverolla. Ideana on varmistaa vähimmäistulo silloin, kun ansiotulossa on ongelmia.*
- *Työllistämistuki vaihtoehtona. Laajennetaan ja virtaviivaistetaan työnantajille maksettavaa työllistämiseen kannustavaa tukea olennaisesti nykyisestä ja luodaan näin uusia työmarkkinoita. Työnantajalle maksettavan tuen suuruuden ja ajoituksen tulisi ehdollistua joustavammin työvoiman tarpeeseen ja työkykyyn.*
- *Työkunnat ja työpankit vaihtoehtona. Organisoidaan työtä välittäviä ja etsiviä työnantajia, jotka kantavat työnantajavastuun ja tarjoavat aktiivisesti jäsentensä/asiakkaittensa työvoimaa. Tämä on jossain määrin vaihtoehto työnantajalle maksettavalle tuelle.*
- *Osaamis- ja kuntoutuspolkujen tarjoaminen vaihtoehtona. Rakennetaan uusia ja virtaviivaistetaan vanhoja oppimisväyliä työelämään ja laajennetaan kuntoutuksen sisältöä. Sosiaalisen ja kognitiivisen toimintakyvyn parantamiseksi sulautetaan kuntoutus osaksi koulutusta ja toteutetaan sitä oikeassa työelämäympäristössä.*
- *Osallistava sosiaaliturva vaihtoehtona. Toimeentulon lisäksi viritetään ja kannustetaan toimintakykyä edistäviä aktiviteetteja.*
- *Vapaaehtoistyö vaihtoehtona. Järjestöjen, seurakuntien ja kuntien organisoima vapaaehtoistyö uudistetaan ja laajennetaan uusille toimintaloille.*

Vaihtoehdot eivät sulje toisiaan ulos, vaan päinvastoin täydentävät toisiaan. Esimerkiksi perustulovaihtoehtoon sopii hyvin osaamispolkujen uudistaminen, työpankkien laajentaminen ja vapaaehtoistyön suuntaaminen uudelleen. Ihmisten tarpeilla ei ole rajaa, työn kysyntää rajaa maksukyky ja -halu.

Tavoitteita voidaan asettaa, mutta miten saadaan riittävä muutospaine? Mikä viime kädessä hankaa vastaan? Syinä ovat pelko ja epäusko. Toiset pelkäävät oman asemansa heikkenevän. Epäuskoisimmat puolestaan arvelevat keinojen tarjoavan vain pumpulia, joka pikemminkin hidastaa kuin nopeuttaa työllisyysasteen nostamista.

Kysymys on myös osaoptimoinnista. Jokainen haluaisi kasvattaa hyvinvointiaan toisen panoksilla. Osaksi takana on aito tietämättömyys siitä, mitä todella tapahtuu, jos muutoksen tielle lähdetään. Silloin on turvallisinta olla paikallaan, kun sitä vaihtoehtoa rahoitamme kaikki yhdessä.

Umpikujasta ehkä päästäisiin parhaiten, jos löydettäisiin malli, joka ei lähtökohtaisesti mul-listaisi tilannetta, mutta kannustaisi kaikkia osapuolia etsimään aktiivisesti tehokkaampia toimintatapoja. Sellainen voisi olla rakennelma, jossa työvoimapolitiittiset toimenpiteet työttömyysturva ja siirtymäkoulutus ja -kuntoutus mukaan lukien kootaan siirtymätuen nimikkeen alle ja kehitetään sille rahoitusmalli, joka palkitsee oikealla tavalla niin palkansaajat kuin työnantajat. Toisin sanoen mitä tehokkaammalla ja vaikuttavammalla tavalla tuki on onnistuttu järjestämään, sitä pienemmiksi muodostuvat siitä aiheutuvat kustannukset työntekijöille ja työnantajille. Työmarkkinajärjestöillä olisi silloin motiivi aidosti neuvotella kokonaisuudesta ja sen vaikuttavuudesta eikä vain osista.

Kiinteänä osana tätä ratkaisua olisi valtion rahoittama tutkimus- ja kokeilutoiminta, jonka avulla selvitetään toimenpiteiden vaikutuksia ja etsitään tehokkaampia toimintatapoja. Tutkimus- ja selvitystulosten tulisi olla julkisia ja kaikkien, ei vain neuvottelijoiden käytettävissä.

Miten rahoitusvastuun tulisi jakautua? Paketin kustannukset tulisi jakaa valtion, työnantajien ja työntekijöiden kesken selvillä säännöillä. Kaikilla tulisi olla selkeä vastuu niin, että yhdessä etsitään tehokkaimpia keinoja. Esimerkiksi seuraavasti. Perusturva ja perusturvalla olevien osuus työllistämisen kustannuksista jäisi valtion maksettavaksi. Työttömyysturvan ansioturvalle olevien päivärahoista ja työllistamisestä aiheutuvat kustannukset rahoitettaisiin kassan jäsenten osalta puoliksi työnantajien ja työntekijöiden kesken. Työttömyyskassan jäsenmaksu luettaisiin palkansaaajien osuuteen osuuksia määriteltäessä. Tästä paketista mahdollisesti aiheutuvat siirtymät verotuksessa korvattaisiin muuttamalla verotusta muilta osin. Kustannusten jakautuminen osapuolten kesken olisi neutraali.

Tämä on yksi esimerkki. Tavoitteena tulisi yleisemminkin olla sosiaaliturvan etuuksien ja rahoituksen rakentaminen siten, että kaikkien kannattaa hakea tehokasta järjestelmää, jossa kuollutta painoa on mahdollisimman vähän. Edut ja hyödyt eivät aina jakaudu tasaisesti kaikille yhtä suurina, mutta olennaista on, että tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta tulee kaikille jotain koriin.

Uskoa voi vahvistaa muistelemalla, kuinka työeläkkeiden neuvottelumekanismi sai toisen luonteen sen jälkeen, kun myös työntekijät tulivat maksumiehiksi. Tai miten tapaturmavakuutusyhtiöt ja -laitokset kiinnostuivat hoidon kustannuksista sen jälkeen, kun niiden oli vastattava todellisista kustannuksista eikä vain asiakasmaksuista.

Tämä järjestely loisi kannusteita makrotasolle, valtion ja valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen päätöksentekoon. Niiden vaikutus toteutuisi yksilötasolla tehtävien päätösten kautta. Kun toimenpiteet olisivat jatkuvassa seurannassa, saataisiin samalla kokemusperäistä tutkimustietoa siitä, miten erilaiset kannusteet vaikuttavat työnantajien ja työntekijöiden käyttäytymiseen elävässä elämässä. Siihen simulointimallit ja omat mielipiteet eivät anna tyydyttävää vastausta.

Hyvinvointipolitiikka voi tulevaisuudessakin hyvin kun se asetetaan oikealle paikalle. Se ei ole päämäärä, vaan väline, joka viisaasti toteutettuna auttaa meitä tavoittamaan elämässä tärkeinä pitämiämme asioita.

LIITE 1 HYVINVOINNIN JA TERVEYDEN KÄRKIHANKKEIDEN KUVAUS (STM:N SIVU 27.11.2016)

PALVELUT ASIAKASLÄHTÖISIKSI

Uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaprosessit
Omahoitopalvelut
Palvelusetelikoelu
Asumisperusteinen sosiaaliturva
Perustulokoelu

TERVEYS JA HYVINVOINTI

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toiminnassa otetaan käyttöön näyttöön perustuvia hyviä käytäntöjä, jotka edistävät nykyistä paremmin heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien hyvinvointia, terveyttä ja vastuunottoa. Näin ehkäistään eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Yhteinen kehittäminen ja poikkihallinnollinen yhteistyö ovat keskeisiä välineitä muutoksen aikaansaamiseksi.

LAPSI- JA PERHEPALVELUIDEN MUUTOSOHJELMA

Lapsi- ja perhepalvelut uudistetaan valtakunnallisella muutosohjelmalla (LAPE).

Tavoitteena ovat nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitettut palvelut. Lapsen etu ja vanhemmuuden tuki ovat ensisijaisia. Peruspalveluja vahvistetaan ja siirretään painopistettä ehkäiseviin palveluihin ja varhaiseen tukeen. Näin voidaan vähentää lasten huostaanottoja ja laitoshoidon ja hillitä kustannusten nousua.

KEHITETÄÄN IKÄIHMISTEN KOTIHOITOA JA VAHVISTETAAN KAIKENIKÄISTEN OMAISHOITOA

Kärkihankkeen tavoitteena on kehittää iäkkäille sekä omais- ja perhehoitajille nykyistä yhdenvertaisemmat, paremmin koordinoitua ja kustannusten kasvua hillitsevät palvelut.

Kärkihankkeen (I&O) toteuttamiseen on käytettävissä yhteensä 30 miljoonaa euroa vuosille 2016–2018. Hankkeen kokeilut ovat isoja maakunnallisia kokonaisuuksia, jotka usea toimija toteuttaa yhdessä. Hanke rahoittaa myös maakuntien alueilla toimivien muutosagenttien toimintaa. Muutosagentin keskeisin tehtävä on muodostaa maakuntaan yhteen sovitettu iäkkäiden palvelujen kokonaisuus.

OSATYÖKYKYISILLE TIE TYÖELÄMÄÄN

Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankkeen tavoitteena on, että osatyökykyiset ihmiset jatkavat työelämässä tai työllistyvät avoimille työmarkkinoille.

Työikäisistä suomalaisista noin 1,9 miljoonalla, eli yli puolella työikäisistä, on jokin pitkäaikaissairaus tai vamma. Heistä 600 000 arvioi, että tämä sairaus tai vamma vaikuttaa heidän työhönsä tai työmahdollisuuksiinsa. Osatyökykyisillä on myös muita suurempi riski jäädä työttömäksi. Vamma tai pitkäaikaissairaus estää liian usein työhön paluun tai kokonaan työ-

elämään pääsyn. Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihankkeessa etsitään ratkaisuja muun muassa näihin ongelmiin.

Kun osatyökykyiset ihmiset jatkavat työelämässä tai työllistyvät avoimille työmarkkinoille, osatyökykyisten yhdenvertaisuus lisääntyy ja heidän elämänlaatunsa paranee. Kaiken olemassa olevan työpanoksen hyödyntäminen vähentää myös valtion kustannuksia

LIITE 2 NUOLIESIMERKKEJÄ HANKKEIDEN VÄLISISTÄ KYTKENNÖISTÄ

